

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Livscykelhantering av trafiknätet

Syftet med revisionen var att utvärdera effektiviteten i livscykelhanteringen av trafiknätet och i synnerhet reparationsverksamhetens effektivitet. Utöver reparationsverksamhetens effektivitet var målet med revisionen att utvärdera effekten av ett särskilt program för reparationskulden när det gäller god livscykelhantering.

Reparationsverksamheten är en viktig del av livscykelhanteringen av trafiknätet och skötseln av egendomen. Fram till 2015 uppgick anslaget för reparationsverksamheten till cirka 100 miljoner euro per år, varefter anslaget klart har ökat. Under åren 2016–2019 användes sammanlagt 600 miljoner euro för ett separat program för reparationskulden. I praktiken ansvarar Trafikledsverket och ansvarsområdet för trafik och infrastruktur vid närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) för reparationsverksamheten. Kommunikationsministeriet ansvarar för styrningen av både Trafikledsverket och NTM-centralerna när det gäller reparationen av trafiknätet. Arbets- och näringsministeriet ansvarar allmänt för styrningen av NTM-centralerna.

Trafiknätet består av tre huvuddelar: vägnätet, bannätet och farlederna. De utgör en betydande del av statens egendom, deras sammanlagda balansvärde är över 20 miljarder euro. Konstruktionernas andel av balansvärdet är litet över 18 miljarder euro och jord- och vattenområdenas värde står för resten. Balansvärdet berättar dock ingenting om trafiknätets värde eller betydelse för samhället. Det är en del av den grundläggande infrastrukturen, som gör det möjligt för människor och varor att förflytta sig effektivt, och det är nödvändigt för de flesta av de ekonomiska aktiviteterna. Staten satsar årligen 1,5–2 miljarder euro på underhåll och utveckling av trafiknätet.

## Reparationsverksamheten och investeringarna står i nära samband med varandra

Reparationsverksamheten kan inte granskas separat från utvecklingsinvesteringarna och den dagliga skötseln av trafiknätet. Åtgärderna har en nära koppling, särskilt när man granskar hela transportnätet och inte bara enskilda delar av det. Utvecklingsinvesteringarna, det vill säga nybyggnationen, påverkar det dagliga skötselbehovet och reparationsverksamhetens omfattning. Med skötsel och reparation hålls trafiknätet servicedugligt, och det befintliga nätets serviceförmåga påverkar i sin tur behovet av utvecklingsinvesteringar.

Sambandet mellan utvecklingsinvesteringarna, skötseln och reparationsåtgärderna framträder särskilt tydligt i planeringen och verkställandet av totalfinansieringen av trafiknätet. Där är man tvungen att kombinera de dagliga skötselbehoven, reparationsbehoven föranledda av slitage och höjning av kravnivån samt behovet av nya investeringar som uppstår i takt med att samhället utvecklas. Dessutom är man tvungen att beakta trafiknätets nuvarande livscykel som en helhet. Under förhållanden där ekonomin är knapp lider i allmänhet något av dessa delområden. Under de senaste åren har reparationskulden för trafiknätet ökat, dvs. det belopp som skulle behövas för att sätta trafiknätet i gott skick motsvarande de nuvarande behoven. Ökningen av reparationskulden är ett tecken på att reparationsverksamheten och finansieringen av den överskuggas av skötseln och investeringarna.

Livscykelhanteringen av trafiknätet och skötseln av egendomen är långsiktig verksamhet. Arrangemangen för livscykelhantering borde bättre än i nuläget stöda denna långsiktighet, så att trafiknätets serviceförmåga kontinuerligt skulle uppfylla förväntningarna. I livscykelhanteringen av trafiknätet borde man bättre än tidigare beakta hur investeringarna, skötseln och reparationerna hänger samman med varandra. Sammanhanget skulle framträda tydligare om trafiknätet skulle ses som en egendom som ska skötas produktivt och som ska hållas i ett för samhället ändamålsenligt skick. Då skulle man redan i investeringsfasen granska hur skötseln av nya investeringar och den kommande reparationsverksamheten påverkar underhållet av hela trafiknätet.

För att transportnätet bättre skulle kunna betraktas som en egendom, skulle bättre ekonomisk information än för närvarande behövas, i synnerhet för att bedöma nyttan av skötseln och reparationerna. För närvarande kan investeringarna placeras i förmånlighetsordning utifrån deras kostnadsnyttförhållande. När det gäller skötseln och reparationerna är situationen dock en annan: även om man har relativt god kännedom om kostnaderna är bedömningen av nyttan inte lika utvecklad. Verksamheten och beslutsfattandet grundar sig i huvudsak på tekniska faktorer och bedömning av trafiknätets skick. Även om det visserligen också finns ekonomisk information i bakgrunden är ekonomisk jämförelse av åtgärderna inte möjlig. Därför var det inte möjligt att i revisionen direkt och entydigt svara på frågan om de medel som använts för reparation av trafiknätet har allokerats så effektivt som möjligt betraktat ur livscykelhanteringsens perspektiv. Därför har frågan också behandlats genom bedömning av förutsättningarna för effektivitet: verksamhetens planmässighet samt hur ekonomisk information har producerats och utnyttjats i beslutsfattandet.

#### Organiseringen av underhållet av vägnätet skiljer sig från järnvägarna och farlederna

Ansvaret för förvaltningen av trafiknäten har koncentrerats till Trafikledsverket (tidigare Trafikverket), vilket gör att trafiknätet numera bättre kan granskas som en helhet. Denna centralisering har också i praktiken utvecklat en enhetlig granskning av trafiknätet som egendom. Man har också börjat fästa mer uppmärksamhet vid livscykelhanteringen av skötseln av egendomen.

Trafikledsverket ansvarar för bannätet och farlederna som helhet, men de regionala NTM-centralerna ansvarar för skötseln och reparationen av vägnätet. I praktiken ansvarar dock inte alla NTM-centraler för landsvägsnätet på sitt område. Ansvarsområdet för trafik och infrastruktur finns endast vid nio NTM-centraler. Dessa ansvarar delvis också för andra NTM-centralers väghållning.

Problem med underhållet av vägnätet orsakas tidvis av att anslagen för bastrafikledshållningen som beviljas via kommunikationsministeriet varierar. Då anslaget för NTM-centralens förvaltningsverksamhet beviljas via arbets- och näringsministeriet står det inte alltid i proportion till anslaget för bastrafikledshållningen. Om anslaget för bastrafikledshållningen ökar snabbt utan att anslaget för förvaltningen ökar, uppstår ett behov av att köpa administrativt arbete av utomstående aktörer. Då skaffas till exempel tillsynsarbete som konsultarbete, även om det skulle lämpa sig bättre som myndighetsarbete. Den regionala organiseringen av väghållningen stöder inte trafiknätets behov, vilket skulle tala för att även verksamheten som gäller vägnätet skulle koncentreras till Trafikledsverket.

## Syftet med reparationsskuldprogrammet var att avhjälpa ett bestående problem

Under de senaste tio åren har trafiknätets skick granskats med hjälp av begreppet reparationsskuld. Med reparationsskuld avses det belopp som borde investeras i att reparera trafiknätet för att nätet skulle vara i gott trafikerbart skick. Under regeringsperioden 2015–2019 försökte man svara på ökningen av reparationsskulden genom ett separat program för reparationsskulden, genom vilket reparationsverksamheten beviljades tilläggsfinansiering på 600 miljoner euro.

Reparationsskuldprogrammet gjorde problemet, som hade utvecklats redan under en längre tid, synligt. Med hjälp av programmet och det tilläggsanslag som ingick i det stannade ökningen av reparationsskulden av och 2018 uppgick den till cirka 2,5 miljarder euro. I programmet erbjöds användarna av trafiknätet också en mer konkret möjlighet än tidigare att delta i planeringen av reparationsverksamheten. Verksamhet i programform är dock inte en bestående lösning på problemet bakom reparationsskulden, dvs. att utvecklingsinvesteringarna samt skötseln och reparationen av trafiknätet inte beaktas på ett tillräckligt balanserat sätt. Anslagen för programmet för att minska reparationsskulden användes dessutom också för annan än direkt reparationsverksamhet, vilket innebar att programmet inte i sin helhet inriktades på att minska reparationsskulden.

## En mer förutsägbar finansiering skulle stöda en långsiktig livscykelhantering av trafiknätet

Att bygga och underhålla trafiknätet är en mycket långsiktig verksamhet. En jämn och förutsägbar finansiering skulle stöda livscykelhanteringen och även ge ekonomisk nytta. Nu har finansieringen varierat från regeringsperiod till regeringsperiod, vilket förutom av de politiska ståndpunkterna påverkas även av andra ekonomiska faktorer. Variationen i finansieringen har försvårat i synnerhet reparationen av trafiknätet. Målet med den nya 12-åriga trafiksystemplanen är att mera långsiktigt än för närvarande beakta livscykelhanteringen.

Situationerna och förhållandena varierar, vilket den ekonomiska krisen som coronaviruset för tillfället orsakar är ett mycket konkret bevis på. Ett sätt att sköta krisen är att stimulera ekonomin genom att öka de offentliga investeringarna bland annat i trafikinfrastrukturen. I tilläggsbudgetarna för 2020 har anslag redan beviljats för detta. När pengarna används ska man dock komma ihåg att utvecklingsinvesteringar och reparationer skiljer sig från varandra. Nya utvecklingsinvesteringar ökar skötsel- och reparationskostnaderna långt in i framtiden och de borde kunna finansieras även om man i framtiden måste anpassa statsfinanserna för att stabilisera skuldsättningsutvecklingen.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Vid beslut om investeringar i utvecklingen av trafiknätet beaktar statsrådet bättre än i nuläget de nya investeringarnas inverkan på det ökade behovet av underhåll av nätet och de skötsel- och reparationskostnader som detta medför under de kommande åren.
2. Kommunikationsministeriet och Trafikledsverket utvecklar den ekonomiska bedömningen av reparationsåtgärder i trafiknätet så att åtgärderna kan jämföras och prioriteras på ett transparent sätt.
3. Statsrådet bedömer ändamålsenligheten i NTM-centralernas ansvarsområde för trafik och infrastruktur och nyttan av överföringen av förvaltningen av vägnätet till Trafikledsverket.