

Revisionsverkets ställningstaganden

Specialföretag inom planeringen av järnvägsinvesteringar

Vid revisionen utvärderades förutsättningarna för resultateffektivitet med tanke på statsfinanserna när specialföretagsmodellen tillämpas som organisations- och finansieringsform i planeringsfasen för stora järnvägsinvesteringar. Revisionen gällde specialföretagsmodellen i tre specialföretag i aktiebolagsform. Dessa företag är Entimmeståget till Åbo Ab, Finlandsbanan Ab och Östbanan Ab, som grundades 2020–2022. Företagens uppgift var att planera en snabb spårförbindelse för sträckorna Helsingfors–Åbo, Helsingfors–Tammerfors och Helsingfors–Borgå–Kouvola fram till byggberedskap. Statens innehav i dessa företag är 51 procent.

Tillämpandet av specialföretagsmodellen på detta sätt är ny praxis i Finland. Målet är att komplettera statens direkta budgetfinansiering vid planeringen och byggandet av trafikledsinfrastruktur. Målet är också att säkerställa långsiktig finansiering av järnvägsplaneringen över regeringsperioderna. Vid revisionen producerades information för riksdagen och trafikledsförvaltningen om vilka risker och möjligheter tillämpningen av specialföretagsmodellen medför. Informationen kan användas som grund för specialföretagens framtidsbeslut, som stöd för verksamheten och ägarstyrningen i de specialföretag som redan är verksamma samt för utveckling av trafikledsförvaltningens roll och praxis.

Vid revisionen utreddes hur väl tillämpningen av specialföretagsmodellen och organiseringen av specialföretagen stödjer uppnåendet av företagens verksamhetsmål samt verksamhetens ändamålsenlighet och effektivitet. Vid revisionen utvärderades också om specialföretagens verksamhetssätt främjar riskhanteringen och ansvarsfullheten, och dessutom kontrollerades lagenligheten i ett specialföretags upphandlingar.

Användningen av specialföretagsmodellen som finansierings- och organisationsform vid planering av järnvägsförbindelser ska övervägas noggrant och ett eventuellt val av modellen ska motiveras transparent

Vid revisionen visade det sig att specialföretagsmodellen inte är en rekommenderad organisations- och finansieringsform med tanke på statsfinanserna när man planerar stora järnvägsprojekt som inte helt kan frigöras från det riksomfattande trafiknätet. Trots att specialföretagens planeringsuppgift och -roll hade definierats tydligt, fanns det utrymme för tolkning i deras uppgiftsbeskrivning.

Vid revisionen observerades också att företagen inte har organiserats i enlighet med finansministeriets bolagiseringsanvisningar¹ och att specialföretag som planerare av det statliga järnvägsnätet inte omfattas av lagstiftningen i Finland. Under revisionen konstaterades att specialföretagens delägarkommuner eventuellt förväntar sig sådana fördelar av delägarskapet som det är osannolikt

eller till och med orealistiskt att uppstår. Vid revisionen framkom också att den planering som specialföretagen har gjort har resulterat i behov av ytterligare planering i det övriga trafiknätet, vilket inte ingår i det uppdrag som fastställts i specialföretagens bolagsordning. Dessutom är specialföretagen sårbara på grund av att deras organisation är liten. Revisionsverket har i en tidigare revision uppgett som sin ståndpunkt att möjligheten att verka utanför utgiftsramen eller att snabbt tillföra kapital till ett bolag genom att sälja av statens eller något annat statsbolags innehav av börsaktier inte får vara den grundläggande orsaken till att välja bolagsformⁱⁱ. Revisionsverket har också tidigare ansett att det inte är motiverat att producera offentliga tjänster som affärsverksamhetⁱⁱⁱ om intäkterna från affärsverksamheten inte täcker verksamhetskostnaderna.

Syftet med modellens tillämpning i beredningsfasen för stora järnvägsprojekt verkar ha varit att stora järnvägsprojekt ska kunna främjas långsiktigt utan hinder av statsbudgeten. Specialföretagens styrka har ansetts vara att de beviljades finansiering för hela planeringsfasen i samband med att de grundades. Under revisionen konstaterades att även denna finansiering kan ändras eller annulleras, vilket hände efter riksdagsvalet 2023, när regeringsbasen ändrades och riktlinjerna för finansiering av specialföretag omformulerades i regeringsprogrammet. För alla specialföretags del uppnåddes följaktligen inte specialföretagsmodellens syfte att säkerställa långsiktig finansiering över valperioderna vid planeringen av stora järnvägsprojekt.

I viss mån var det problematiskt för specialföretagen att de inte är myndigheter, i likhet med Trafikledsverket som traditionellt planerar järnvägarna. Planering av statens järnvägsnät enligt specialföretagsmodellen omfattas inte av Finlands nuvarande lagstiftning. I takt med att planeringen av de stora järnvägsprojekten avancerat har det också framkommit oförutsedda behov av ytterligare planering då det har uppstått ändringsbehov i den planerade järnvägens omgivning, som faller utanför specialföretagets planeringsuppdrag. Sådana situationer har förhandlats mellan specialföretaget och Trafikledsverket från fall till fall, eftersom rollerna och ansvarerna inte har definierats tydligt på förhand. Trafikledsverket kan ha fått i uppdrag att göra ytterligare planering som det inte har reserverats resurser för. Vid revisionen observerades en risk för att användningen av separata organisationer som planerar en enskild förbindelse kan leda till att hanteringen av det nationella trafikledsnätet och markanvändningen som helhet blir mer komplicerade, vilket inte främjar den övergripande utvecklingen av det nationella trafiksystemet.

Enligt revisionen var dialogen smidig mellan specialföretagen och kommunikationsministeriet, som ansvarar för ägarstyrningen. Ägarstyrningen var inte särskilt kraftfull eller strukturerad.

God praxis som specialföretagen skapat kan införas i trafikledsförvaltningens verksamhet

Revisionen indikerade att specialföretagen för planering av de stora järnvägsprojekten har gjort ett bra jobb i många avseenden och skapat fungerande praxis. De har utvecklat innovativa och smidiga verksamhetssätt som skulle ha varit betydligt mer krävande för Trafikledsverket att skapa på grund av

myndighetsrollen samt ämbetsverkets storlek och hierarkiska struktur. Under revisionen framkom att många av de nya verksamhetssätten som specialföretagen har utarbetat skulle vara nyttiga och i tillämpliga fall också möjliga att införa i trafikledsförvaltningen.

Specialföretagen har utvecklat nya, effektiva verksamhetssätt till exempel för riskhantering och uppföljning av kostnadsutfallet. De har också skapat innovativa tekniska planeringslösningar. Specialföretagens beslutsfattande och planering går smidigt, framför allt som en följd av att organisationen är liten och låg. En del av företagets verksamhetssätt kan i tillämpliga delar införas i trafikledsmyndigheternas verksamhet.

Specialföretagen har med låg tröskel samverkat med aktörerna i järnvägens influensområde, markanvändningsplaneringen, markägarna och andra intressenter. På så sätt har de kunnat skaffa information snabbt och skapa en positiv bild av det planerade projektet. Under revisionen framgick det att man önskar att också myndigheterna skulle använda nya, mer flexibla interaktionsmetoder vid sidan av de officiella samråden.

Det finns inte plats för parallell planering av tre stora järnvägsprojekt på den finländska marknaden

Samtidig planering av tre omfattande spårförbindelser, utförda av separata specialföretag, har visat sig vara ett experiment som medför osäkerhet och risker. Revisionsverket ser det som problematiskt till exempel att den parallella planeringen av tre stora järnvägsprojekt har bundit en stor del av den statliga finansieringen och att staten inte hade beslutat om till exempel alla alternativa spårsträckningar eller utrett de skyldigheter som järnvägsplaneringen orsakar Trafikledsverket, samt säkerställt de nödvändiga resurserna för dem innan planeringsansvaret gavs till specialföretagen.

Expertresurserna inom järnvägsplaneringen är mycket begränsade i Finland. Tre specialföretag och därutöver Trafikledsverket har konkurrerat om samma tjänsteproducenters resurser. Vid revisionen observerades att upphandlingsmiljön för planeringskompetensen har varit utmanande för specialföretagen och man har ännu inte sett att specialföretagsmodellen skulle ha lett till betydande kostnadsbesparingar i själva planeringsarbetet. En lyckad tajmning mellan samtidigt pågående stora planeringsprojekt kan emellertid främja en ökad kompetenskapacitet, och tillväxt på marknaden för järnvägsplanering skulle kunna hämta också internationell konkurrens till Finland.

Den granskning av lagenligheten av ett specialföretags upphandlingar, som gjordes som en del av revisionen, resulterade i konstaterandet att specialföretaget hade gjort sina upphandlingar på ett adekvat sätt och adekvata processer hade utarbetats för upphandlingsverksamheten.

Revisionsverkets rekommendationer

Statsrådet bör

1. överväga alternativa genomförandeformer, göra jämförelser mellan dem samt motivera valen på ett transparent och verifierbart sätt om man överväger att planera trafikledsinfrastrukturen på annat sätt än i ämbetsverksform.
2. först fatta beslut om stora frågor i trafikledsinfrastrukturprojekten, till exempel om valet av spårsträckningar, om man ämnar låta ett specialföretag sköta järnvägsplaneringen.
3. innan stora järnvägsprojekt avancerar till en eventuell genomförandefas säkerställa att uppgifterna om projektens samhällsekonomiska och företagsekonomiska lönsamhet presenteras på ett transparent sätt. Statsrådet bör också identifiera de risker som är förknippade med till exempel rollfördelningen, styrningen, övervakningen, finansieringen och de rättsliga förutsättningarna och säkerställa hanteringen av dem. Statsrådet bör vidare förtydliga Trafikledsverkets roll och se till att verket har resurser för att lösa situationer som gäller förbindelsen mellan det spår som ska byggas och det övriga trafiknätet och markanvändningen.

Kommunikationsministeriet bör

4. förtydliga sin roll i ägarstyrningen när det gäller specialföretag och deras delägare samt säkerställa att specialföretagen agerar ansvarsfullt gentemot små aktieägare.
5. precisera de olika parternas roller i specialföretagens verksamhetshelhet och säkerställa att till exempel Trafikledsverket har tillräckliga resurser för planeringssamarbetet.
6. se till att god praxis som uppkommit i specialföretagens verksamhet i tillämpliga delar införs i trafikledsförvaltningens verksamhet.

ⁱ Rekommendation från finansministeriet 15.3.2019. Principer för omorganisering av statsförvaltningens verksamheter – fonder utanför budgeten, självständiga offentligrättsliga inrättningar och stiftelser. [Instruktionsbrev \(vm.fi\)](#)

ⁱⁱ [Aktiebolag som organiseringsform för statliga verksamheter – Statens revisionsverk 2020](#). Revisionsberättelse 13/2020.

ⁱⁱⁱ [Statens affärsverksamhet organiseras – Statens revisionsverk 2018](#).

Revisionsberättelse 14/2018.