



Riksrevisionens styrelses redogörelse om förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet* (RiR 2010:27) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen åtskilliga brister när det gäller förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna inom infrastrukturuområdet. Det är brister som enligt Riksrevisionen medför en påtaglig osäkerhet om de samhällsekonomiska analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet.

Av granskningen framgår att bristande styrning och uppföljning har bidragit till bristerna. Det saknas resurser och en fungerande kompetensförsörjning för ett effektivt genomförande av förvaltningen. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att förutsättningarna för en utveckling mot en effektivare metodförvaltning har förbättrats, bl.a. genom den nya organisationen inom infrastrukturuområdet och den trafikslagsövergripande utvecklingsplan som tagits fram av bl.a. Trafikverket. Riksrevisionen menar dock att detta inte säkerställer en god förvaltning, utan det krävs att såväl regeringen som Trafikverket prioriterar verksamheten mer.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser är viktiga, inte minst mot bakgrund av att problemen varit kända en lång tid. Styrelsen anser därför att riksdagen bör uppmärksammas på betydelsen av en god förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna. Styrelsen anser att regeringen snarast bör se över hur styrningen och uppföljningen av förvaltningen kan utvecklas i syfte att förbättra kvaliteten och jämförbarheten i de viktiga samhällsekonomiska analyserna i infrastrukturplaneringen. Styrelsen förutsätter vidare att Riksre-

visionens iakttagelser och rekommendationer kommer att tas till vara och beaktas i regeringens och Trafikverkets fortsatta utvecklingsarbete inom området.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Styrelsens redogörelse.....	4
Riksrevisionens granskning.....	5
Bakgrund och syfte	5
Nya aktörer och ny organisation.....	6
Riksrevisionens slutsatser	6
Brister i förvaltningen	7
Konsekvenser av bristerna.....	8
Orsaker till bristerna.....	8
Nuläget och framtiden.....	8
Riksrevisionens rekommendationer	9
Styrelsens överväganden.....	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 15 december 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Emma Henriksson

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Eva Flyborg (FP), Anders W Jonsson (C), David Lång (SD), Per Rosengren (V), Carina Adolfsson Elgestam (S), Maria Plass (M) och Mats Gerdau (M).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet* (RiR 2010:27). Rapporten publicerades i december 2010.

Bakgrund och syfte

Sedan 1998 är transportpolitikens övergripande mål att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Den statliga planeringsramen för åtgärder i transportinfrastrukturen har beslutats till 417 miljarder kronor under 2010–2021, varav 217 miljarder kronor riktas till utveckling av transportsystemet.

Riksdagen har beslutat att samhällsekonomiska analyser ska ligga till grund för beslut om investeringar i infrastruktur¹. Samhällsekonomiska analyser syftar kortfattat till att väga åtgärders kostnader mot deras nyttor. De ska omfatta alla medborgare i ett samhälle och skatta åtgärdernas effekter för samhället i stort. För att de samhällsekonomiska analyserna ska utgöra ett gott beslutsunderlag måste de både hålla god kvalitet och vara sinsemellan jämförbara.

Riksrevisionen har granskat en av förutsättningarna för att de samhällsekonomiska analyserna ska kunna utgöra ett gott beslutsunderlag inom transportområdet, nämligen förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna. Med denna förvaltning avses sådant som påverkar om tillämpningen av metoderna kan resultera i beslutsunderlag av hög kvalitet och jämförbarhet.

Granskningen omfattar ingen bedömning av de teorier som analyserna baseras på, kvaliteten på de analyser som genomförs eller hur dessa värderas i olika beslutsprocesser, vilket givetvis också påverkar slutresultatet.

Begreppet förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna omfattar i den här granskningen både själva organiseringen av förvaltningsverksamheten, inklusive kompetensförsörjning inom området, och den faktiska hanteringen och utvecklingen av data, beräkningsförutsättningar, analysverktyg och olika typer av riktlinjer (för tillämpning, redovisning, dokumentation och uppföljning). Med begreppet effektiv förvaltning menar Riksrevisionen kortfattat att förvaltningen ska medföra goda förutsättningar för att analyserna ska kunna genomföras effektivt och transparent samt utmynna i beslutsunderlag av god kvalitet och jämförbarhet.

¹ Se prop. 1987/88:50 bil. 1, s. 22 och 32, bet. 1987/88:TU20 s. 1, rskr. 1987/88:297 och prop. 2008/09:35 s. 69, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

Riksrevisionens granskning syftar till att studera om trafikverken (samlingsnamnet i granskningen för Vägverket, Banverket och Trafikverket), Statens institut för kommunikationsanalys (Sika) och regeringen har sett till att förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna är effektiv.

Granskningens revisionsfrågor är följande:

- Har trafikverken och Sika utvecklat effektiva rutiner för kvalitetssäkring, tillämpning och utveckling av metoderna?
- Har trafikverkens och Sika:s organisering samt regeringens uppföljning och styrning av förvaltningen varit effektiv?

Nya aktörer och ny organisation

Fram t.o.m. det första kvartalet 2010 hade de dåvarande myndigheterna Vägverket, Banverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ett gemensamt ansvar för att förvalta de samhällsekonomiska metoderna. Förvaltningsansvaret var inte formellt uttryckt, men naturligt kopplat till SIKA:s ansvar att utveckla metoder för samhällsekonomiska analyser och trafikverkens tillämpning av dessa.² För detta ändamål har datainsamling, kalkylvärden och beräkningsmodeller utvecklats successivt under flera decennier.³

Våren 2010 genomfördes en myndighetsreform med organisatoriska och ansvarsmässiga förändringar inom transportområdet: Vägverket, Banverket och Sika upphörde, medan Trafikverket och Trafikanalys inrättades. Från och med den 1 april ska det nybildade Trafikverket utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, medan det likaledes nybildade Trafikanalys kontinuerligt ska följa Trafikverkets arbete med att utveckla sådana modeller.

Eftersom denna granskning både innehåller ett historiskt perspektiv och ett nuläges- och framtidsperspektiv berörs samtliga ovan nämnda myndigheter, nedlagda som nystartade. Även regeringen och Näringsdepartementet omfattas av granskningen utifrån sitt övergripande ansvar för uppföljning och styrning av trafikverkens och Sika:s förvaltningsuppdrag.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats från granskningen är att det finns åtskilliga effektivitetsproblem i förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna. Enligt Riksrevisionens bedömning påverkar de identifierade bristerna sannolikt de samhällsekonomiska analysernas kvalitet och jämförbarhet negativt. Detta medför i sin tur en påtaglig osäkerhet om de politiska beslutsunder-

² 2 § 1 förordningen (2007:958) med instruktion för Statens institut för kommunikationsanalys, upphävd 2010-04-01 genom förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys samt direktiven för den senaste åtgärdsplaneringen för perioden 2010-2021, N2008/8698/IR N2008/8869/IR (delvis).

³ *Infrastruktur på samhällsekonomisk grund*, avdelningen för transportekonomi, Väg- och transportforskningsinstitutet, bilaga 2 till SOU 2009:31 (*Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*).

lagens tillförlitlighet. Samtidigt utgör effektivitetsproblemen enligt Riksrevisionen en betydande förbättringspotential för det nybildade Trafikverket att realisera.

Brister i förvaltningen

I granskningen identifierar Riksrevisionen ett antal kritiska områden för förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna med hänsyn till deras potentiella betydelse för kvaliteten på de analyser som genomförs för att utgöra beslutsunderlag inför nya infrastrukturinvesteringar:

- hantering av omvärldsdata
- hantering av beräkningsförutsättningar för prognoser och kalkyler
- hantering och underhåll av prognos- och kalkylmodeller
- hantering av rutiner för tillämpning, redovisning och dokumentation
- uppföljning, utvärdering och utveckling
- kompetensförsörjning.

Riksrevisionen har i denna granskning formulerat kriterier för vad som kan anses utgöra en effektiv förvaltning på vart och ett av ovanstående områden. Därefter har detta idealtillstånd jämförts med den faktiska förvaltningen. I denna jämförelse har Riksrevisionen kunnat konstatera att det finns brister inom samtliga områden. Inom vissa områden är bristerna dessutom betydande.

Granskningen visar exempelvis att det saknas en ordnad förvaltning av de stora datamängder som försörjer prognos- och kalkylmodellerna. Bland annat saknas rutiner för kvalitetssäkring och spridning av data. Det saknas vidare rutiner som garanterar transparens kring hur beräkningsförutsättningarna som ligger till grund för analyserna är framtagna och att besluten för dessa vilar på vetenskaplig grund. Prognos- och kalkylmodeller uppdateras inte rutinemässigt och förvaras inte heller ordnat, och det saknas forum för att fånga upp olika intressenters synpunkter och önskemål kring modellernas utvecklingsbehov. Vidare saknas tydliga riktlinjer för hur analysarbetet ska dokumenteras och för hur analysresultaten ska redovisas. Riksrevisionen har också funnit att det finns brister i riktlinjerna för genomförandet av analyserna, framför allt när det gäller främjandet av jämförbarhet mellan tillämpningar i åtgärdsplaneringen och i andra sammanhang samt för bedömningen och hanteringen av s.k. icke beräkningsbara effekter.

Förutom de ovan nämnda bristerna inom respektive område noterar Riksrevisionen att det också har framkommit att tidigare satsningar på förvaltningsuppdrag har haft en mycket ojämn prioritet över tiden. Mycket av det arbete som genomförts har haft sin utgångspunkt i uppdrag om åtgärdsplanering, och däremellan har endast mindre insatser gjorts. Det har enligt Riksrevisionen således saknats kontinuitet och helhetsgrepp, varpå kostsamma och ineffektiva omprövningar av verksamheten har behövt göras.

Förvaltningen försvåras också av att det enbart är ett fåtal personer som är insatta i hur modellverktygen fungerar i detalj. Kompetensförsörjningen inom

området har inte fungerat tillfredsställande. Dessutom konstaterar Riksrevisionen att Trafikverkets konsultberoende i förvaltningen av de samhällsekonomiska modellerna innebär en sårbarhet i planeringssystemet. Sannolikt torde detta enligt Riksrevisionen också försvåra Trafikverkets möjligheter att bedriva en samordnad och effektiv styrning och utveckling av denna förvaltning.

Konsekvenser av bristerna

Enligt Riksrevisionens bedömning leder de konstaterade bristerna till en påtaglig osäkerhet om de samhällsekonomiska analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet.

Ytterligare konsekvenser är att delar av de befintliga analysresurserna måste tas i anspråk för felrättningar och omarbetningar, något som en effektiv förvaltning hade kunnat bidra till att undvika. En väl fungerande förvaltning skulle således enligt Riksrevisionen kunna vara resurseffektiv när det gäller främjande av både beslutsunderlagens kvalitet och Trafikverkets interna arbete.

De brister som lyfts fram i denna granskning rimmar enligt Riksrevisionen illa med riksdagens och regeringens strävan mot samhällsekonomiskt effektiva åtgärder inom transportområdet. Riksrevisionen betonar också att de risker som finns med ett bristande beslutsunderlag särskilt bör beaktas inom detta politikområde, detta på grund av de stora kostnader och konsekvenser som hänger samman med de beslut som fattas inom området.

Orsaker till bristerna

Enligt Riksrevisionens bedömning bör regeringen och de inblandade myndigheterna ha känt till förekomsten av brister i förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna sedan en längre tid. Trots detta har hittills ytterst lite åtgärdats, vilket delvis kan bero på att bristerna inte har bedömts som tillräckligt allvarliga. Därutöver har sannolikt det historiskt splittrade ansvaret för förvaltningen, i kombination med de ansvariga myndigheternas olika behov, lett till otillräckliga satsningar på de myndighetsgemensamma arbetsgrupperna för metodutveckling. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det har funnits ett lågt intresse för grundläggande förvaltningsuppgifter samtidigt som de beräknade kostnaderna för förvaltningen har överstigit vad som initialt förutsågs då metoderna utvecklades. Oavsett de exakta orsakerna till förvaltningens nuvarande brister tycks regeringen ha haft en passiv roll när det gäller såväl uppföljning och utvärdering som styrning inom området.

Nuläget och framtiden

Som ovan har beskrivits har Riksrevisionen konstaterat åtskilliga brister i förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna. Under senare tid har det

emellertid genomförts organisationsförändringar och påbörjats aktiviteter som sammantaget kan leda till en bättre förvaltning.

I samband med den myndighetsreform som verkställdes i april 2010 tilldelades det nybildade Trafikverket ansvaret för att förvalta metoderna för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Detta är en precisering i ansvarsfrågan jämfört med tidigare, då de dåvarande trafikverken och Sika delade på detta ansvar. Enligt Riksrevisionens bedömning kan ett samlat förvaltningsansvar ge bättre förutsättningar för en god förvaltning, eftersom det tidigare delade ansvaret tycks ha motverkat tillräcklig prioritering av förvaltningsuppgifterna.

Vidare finns det, åtminstone på tjänstemannanivå inom Trafikverket och Trafikanalys, en medvetenhet om flera av de brister som redovisas i denna granskning och en vilja att åtgärda dem. Trafikverket har också publicerat en konkret utvecklingsplan i vilken man har identifierat brister som till stora delar överensstämmer med de iakttagelser som redovisas i denna granskning. Enligt Riksrevisionens bedömning skulle utvecklingsplanens åtgärdsförslag leda till avsevärda förbättringar jämfört med dagens situation. Ett fåtal sådana projekt har också inletts på Trafikverket.

Således finns exempel på initiativ som kan tyda på ett mer strategiskt grepp om förvaltningsfrågorna. Enligt Riksrevisionen utgör dock inte myndighetsreformen och utvecklingsplanen i sig några garantier för en bättre förvaltning i framtiden. Som ovan nämnts har ett flertal av bristerna varit påtalade sedan länge, men kvarstår trots detta att åtgärda.

En effektiv förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna kräver att området prioriteras i styrning, organisering och resurstilldelning. En sådan prioritering kan, enligt Riksrevisionen, vara motiverad utifrån de omfattande kostnader och konsekvenser som de transportpolitiska besluten medför.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket

- Att skyndsamt bygga upp en tillförlitlig och långsiktigt hållbar förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna. Detta kan med fördel ske med utgångspunkt i bl.a. de brister och utvecklingsområden som har utpekats i denna granskning samt i den utvecklingsplan som Trafikverket har publicerat. Det är i detta sammanhang viktigt att Trafikverket i en förnyad riskanalys överväger hur dessa brister ska omhändertas.
- Att tillse att förvaltningen ger förutsättningar för en korrekt, transparent och enhetlig tillämpning av metoderna för såväl den långsiktiga planeringen och den fysiska planeringen som andra typer av tillämpningar.
- Att i detta arbete överväga vilka förvaltningsuppgifter som bör genomföras av konsulter respektive den egna myndigheten samt utforma berörda konsultavtal på ett sådant sätt att förvaltningen som helhet fungerar effektivt.

Vidare rekommenderas regeringen och Trafikanalys att

- specifikt följa upp utvecklingen av Trafikverkets förvaltningsarbete
- tillse att det genomförs konsekvensanalyser av vad olika brister i förvaltningen kan betyda för de transportpolitiska beslutsunderlagens kvalitet och jämförbarhet.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet* (RiR 2010:27) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen åtskilliga brister när det gäller förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna inom infrastrukturområdet. Det är brister som enligt Riksrevisionen medför en påtaglig osäkerhet om de samhällsekonomiska analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet. Av granskningen framgår att bristande styrning och uppföljning har bidragit till bristerna. Det saknas resurser och en fungerande kompetensförsörjning för ett effektivt genomförande av förvaltningen.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att förutsättningarna för en utveckling mot en effektivare metodförvaltning har förbättrats, bl.a. genom den nya organisationen och den trafikslagsövergripande utvecklingsplan som tagits fram av bl.a. Trafikverket. Riksrevisionen menar dock att detta inte utgör någon garanti för en utveckling mot en effektivare förvaltning, utan det krävs att såväl regeringen som Trafikverket prioriterar verksamheten mer.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser är viktiga, inte minst mot bakgrund av att riksdagen vid flera tillfällen har påtalat vikten av samhällsekonomiska analyser som beslutsunderlag inom transportpolitiken. Trafikutskottet betonade i samband med den senaste transportinfrastrukturpropositionen att en förutsättning för att de samhällsekonomiska analyserna ska kunna användas som beslutsunderlag är att de utgår från relevanta förutsättningar och inte minst att kalkylerna och analyserna är jämförbara.⁴ Även Riksrevisionen och de tidigare myndigheterna Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer har i granskningar inom området kritiserat bristen på väl underbyggda samhällsekonomiska analyser.

Problemen är således kända sedan lång tid, och riksdagen bör därför enligt styrelsen göras uppmärksam på betydelsen av en god förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna. Styrelsen anser vidare att regeringen snarast bör se över hur styrningen och uppföljningen av förvaltningen kan utvecklas i syfte att förbättra kvaliteten och jämförbarheten i de viktiga samhällsekonomiska analyserna i transportinfrastrukturplaneringen. Styrelsen förutsätter att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer kommer att tas till vara och beaktas i regeringens och Trafikverkets fortsatta utvecklingsarbete inom området. Med detta överlämnas denna redogörelse.

⁴ Prop. 2008/09, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.