

**LANDSKAPSREVISIONEN**Dokumentnamn  
**Effektivitetsrevision**Datum  
22.02.2021Nr  
12/2021**Till Ålands lagting****Granskning av projekt västra Föglö****Innehåll**

1.	Sammanfattning.....	2
2.	Bakgrund .....	3
3.	Vägar, bro och hamn .....	4
4.	Elhybrid-färja.....	5
5.	Samordningen .....	7
6.	Beslutsfattandet .....	8
7.	Avbrytandet.....	10

## 1. Sammanfattning

Syftet med granskningen av projekt västra Föglö, innefattande byggande av vägar, bro och hamnanläggningar samt totalentreprenad för trafik med elhybrid-färja, har varit att bedöma om riskhanteringen samt den interna styrningen och kontrollen fungerat tillfredsställande.

De viktigaste slutsatserna från granskningen är följande:

- Infrastrukturdelen av projekt västra Föglö har skötts på ett förtroendegivande sätt.
- Det har funnits en del brister i styrningen och riskhanteringen gällande upphandlingen av totalentreprenad med elhybrid-färja. Det var inte möjligt att teckna avtal med förbehåll att miljötillstånd måste erhållas såsom det var i infrastrukturupphandlingen eftersom en sådan bestämmelse inte fanns i avtalet. Avtalet borde även ha innehållit bestämmelser om vad som gäller om trafikstarten av olika orsaker försenas. Juridisk sakkunskap borde ha anlåtats i större utsträckning i syfte att nå bästa möjliga avtalskvalitet.
- Den tekniska samordningen av projekten har hanterats på ett förtroendegivande sätt.
- Samordningen av upphandlingarna i förhållande till planerad trafikstart har inte fungerat tillfredsställande. Effekterna av besvär mot respektive upphandling utreddes inte. Att hävda att det inte skulle ha varit problem med att komma överens med vinnande anbudsgivare om att skjuta fram trafikstarten avhjälpes inte bristerna på ett sätt som inger förtroende.
- Lagtinget godkände fullmakten för totalentreprenaden i budget 2018, vilket inte var förenligt med lagtingsordningens § 54. Det borde vara naturligt att en fullmakt i en budget innehåller belopp. Att lagtinget skulle ge en fullmakt in blanco har knappast varit avsikten. Att ingen tjänsteman vare sig på landskapsregeringen eller lagtingets kansli observerade den bristfälliga fullmaktsskrivningen är synnerligen förvånande. I detta skede framkom inte heller av den politiska behandlingen att det skulle vara problem med fullmaktsskrivningen.
- En elhybrid-färja var inte med i beslutsunderlaget (PM – slutversion 2017-03-31) för infrastrukturinvesteringarna. Vid anhållande om investeringsfullmakt för infrastruktur borde det varit bestämt vilken typ av färja som ska trafikera Föglölinjen för att helhetsbilden ska bli klar.
- Hanteringen av projekten kännetecknas av brådska. Det var viktigt att besluta om upphandlingarna innan lagtingsvalet i oktober 2019 riskerade ändra på förutsättningarna. Landskapsregeringen borde ha insett att besvär mot erhållet miljötillstånd sannolikt skulle inlämnas. Det togs inte hänsyn till en uppenbar risk för försenad trafikstart och eventuella kostnader detta kunde medföra för landskapet.
- Anbudet var betydligt högre än angivet värde i upphandlingsföreskriften. Den årliga kostnaden för Föglölinjen skulle öka väsentligt. Det var fråga om en mycket stor upphandling för landskapet. Det var möjligt att säga upp avtalet om lagtinget inte beviljar medel. Det fanns goda motiv att föra frågan till lagtinget innan man gick vidare. Att inte göra detta kan uppfattas som att kostnaderna var av mindre betydelse, det viktiga var att genomföra det landskapsregeringen ville och för lång framtid begrava det av många förespråkade tunnelalternativet.
- Med tanke på den höga kostnaden för projekt västra Föglö – upphandlingarnas värde samt ytterligare identifierade kostnader utgör ca 100 MEUR - kan det uppfattas som

motiverat att noggrannare utreda vad en tunnel till Föglö skulle kosta. En tunnel skulle högst troligt medföra positiva samhällseffekter som i praktiken är svåra att värdera.

- Man kan argumentera för att fullmakten i budgeten 2018 ordagrant gällde begärande av anbud. Avsikten var att anta anbud men det var möjligt att inkomna anbud skulle vara alltför höga för att kunna antas. Anbuden visade sig överskrida upphandlingens angivna värde väsentligt. Det var inte självklart att anta att lagtinget beviljat medel för de stora kostnader det var fråga om. Att bevilja en fullmakt in blanco har inte varit lagstiftarens mening. Åtgärdsuppsättningen visade att det inte fanns majoritet för att bevilja medel före valet. Efter valet var det tydligt att lagtinget inte skulle komma att bevilja medel.
- Olika politiska viljor har lett till en rättsprocess där risken finns att landskapet åläggs betala betydande belopp i ersättning. Det är inte förtroendegivande – varken bland befolkningen eller inom den politiska sfären – att med alla medel driva igenom en politisk vilja nära inpå ett val när man misstänker att detta inte är möjligt efter valet. Bred politisk enighet bör nås när stora investeringar ska göras.

## 2. Bakgrund

Åren 2012-2013 anlätades konsulter för genomförande av en korttruttsutredning. Slutsatsen i slutrapporten 2014-03-06 var att man genom ett antal investeringar i vägar, broar och nya hamnar kan uppnå kostnadsinbesparingar på lång sikt - 40 MEUR efter 40 år enligt en nuvärdesanalys. Investeringarna skulle via lägre driftskostnader vara återbetalda efter 12 år om finansieringen sker utan lån.

I korttruttsutredningen rekommenderades inte byggande av tunnel mellan fasta Åland och Föglö eftersom investeringen enligt nuvärdesanalys inte skulle klara kravet på kostnadsinbesparing efter 40 år.

I tilläggsbudget 1 i april 2017 anhöll och beviljades landskapsregeringen en investeringsfullmakt om 40 MEUR för genomförande av korttruttsinvesteringar på västra och östra Föglö. Avsikten var att lösa det ökade likviditetsbehovet till följd av förverkligandet av investeringarna med låntagning. Västra Föglö prioriterades i detta skede.

I budget 2018 anhöll och beviljades landskapsregeringen fullmakt att begära in anbud på en hybridfärja med el-drift på totalentreprenad för driften på Föglölinjen.

Byggandet av vägar, bro och hamnanläggningar för projekt västra Föglö har hanterats av vägnätsbyrån vid infrastrukturavdelningen. Totalentreprenad för trafik med elhybrid-färja på Föglölinjen (Svinö - Mellanholm) har hanterats av transportbyrån vid infrastrukturavdelningen. Projekt- och budgetansvariga har varit projektchefen vid vägnätsbyrån gällande infrastrukturdelen och biträdande avdelningschef med byråchefsansvar för transportbyrån gällande totalentreprenaden.

Bokförda kostnader åren 2015 – 2020 har uppgått till följande:

- Upphandling av infrastruktur Västra Föglö: 2,4 MEUR
- Upphandling av färjetrafik Svinö - Mellanholm: 0,17 MEUR

Granskningen av projekt västra Föglö har utförts i enlighet med Landskapsrevisionens granskningsplan för år 2020. Syftet har varit att bedöma om upphandlingsprocesserna fungerat ändamålsenligt och i enlighet med uppställda målsättningar. Granskningen har inriktats på riskhanteringen och den interna styrningen och kontrollen.

### 3. Vägar, bro och hamn

Investeringsfullmakten om 40 MEUR som lagtinget beviljade i tilläggsbudget 1 2017 omfattade nedanstående projekt:

- Västra Föglö genomförs med hamnplacering 1a (norra Gripö) som första prioritet. Projektet är kostnadsberäknat till 25,7 MEUR med 2016-års kostnadsnivå.
- Östra Föglö genomförs med Hastersboda som huvudalternativ för hamnplaceringen. Projektet är kostnadsberäknat till 12,3 MEUR med 2016-års kostnadsnivå.
- Avdelningen undersöker om Hastersboda kan bli en gemensam knutpunkt för trafiken till Sottunga och Kökar innan hamnens utformning slutligen bestäms.

I kostnadsberäkningen för projekt västra Föglö ingick följande delar:

- muddring vid färjefästet på norra Gripö
- ett nytt färjefäste inkl. hamnplan och magasineringsfiler på norra Gripö
- ny väg från färjefästet på norra Gripö till bron över Spettarhålet
- ny bro över Spettarhålet, 538 m lång, 18 m seglingsfri höjd och
- ny väg från Gripö till Degerby.

I kostnadsberäkningen för projekt östra Föglö ingick följande delar:

- bro över Brändöström byts ut
- muddring vid färjefästet i Hastersboda
- mindre muddring i farled innanför Algersö
- två färjefästen inkl. hamnplaner och magasineringsfiler i Hastersboda och
- ombyggnation av väg kring bron över Brändöström, trafiksäkerhetshöjande åtgärder vid korsningen i Sanda och vägen genom Sommarö by samt ny väg från Sommarö till färjefästena i Hastersboda.

Beslutsunderlag finns i dokumentet PM – slutversion 2017-03-31 Västra och östra Föglö. I PM:et har driftskostnader för tonnage per timme enligt totalentreprenad-konceptet räknats fram. Kapitalkostnaden för Föglölinjen har beräknats enligt 15 MEUR i fartygsinvestering, ränta 4 % och avbetalningstid 20 år. I kalkylerna ingår en lägre driftskostnad för förkortat färjepass (ca 360.000 euro årligen) jämfört med befintligt färjepass. Helt avgörande är att man räknat med att klara sig med 2 vakter i stället för 3 då körtiden förkortas med ca 10 minuter. Årskostnaden totalt under dessa förutsättningar blev knappt 2,5 MEUR.

Kalkylerna visade att investeringarna via lägre driftskostnader skulle vara återbetalda efter 14-16 år och kostnadsinbesparingen enligt nuvärde ca 37 MEUR efter 40 år (i sammanfattningen ävensom i budget 2018 anges 150 MEUR vilket inte är det nuvärdesberäknade beloppet och därför förvirrande i sammanhanget).

I korttruttsutredningen beräknades att befintligt tonnage (m/s Skarven) skulle fortsätta trafikera på den förkortade Föglölinjen t.o.m. 2049. I PM 2017-03-31 kalkylerades med totalentreprenad innefattande en diesel-elektrisk "flakfärja" med större däckskapacitet

fr.o.m. 2023. Totalentreprenad med en elhybrid "flakfärja", nödvändiga ombyggnader i Svinö hamn samt reservfärja var inte aktuella då dessa kalkyler uppgjordes.

För infrastrukturprojekt västra Föglö antogs anbud den 29.8.2019 till en kostnad av 26,5 MEUR. Avtal skulle tecknas med förbehåll att vägplanen som omfattar projektet vinner laga kraft samt att miljö tillstånd erhålls.

Besvär mot upphandlingsbeslutet anfördes till Marknadsdomstolen. Förlorande anbudsgivare klagade på att beräkningen av medelomsättningen för de tre senaste åren inte var korrekt för vinnande anbudsgivare. Man menade att beräkningen borde ske enligt de tre senaste bokföringsåren och inte för de tre senaste åren räknat från 15.8.2019 bakåt.

Efter anbudsöppningen gjordes en kalkyl som visade att 40 MEUR skulle räcka för genomförande av projekten västra Föglö och östra Föglö. Utrymme för oförutsedda kostnader finns inte enligt den kalkylen.

Projektchefen vid vägnätsbyrån har ansvarat för projektet. Konsulter har anlitats för projektledning, kalkylering, projektering och uppgörande av anbudshandlingar.

#### **Slutsatser:**

- Infrastrukturdelen av projekt västra Föglö har skötts på ett förtroendegivande sätt.
- Nuvärdeskalkylerna är professionellt uppgjorda. Återbetalningstid och kostnadsinbesparing på lång sikt är beroende av vilka ingångsvärden som använts. Det kan t.ex. diskuteras om man klarar sig med 2 vakter i stället för 3 då körtiden förkortas med ca 10 minuter på Föglölinjen. Totalentreprenad med elhybrid-färja och reservfärja i stället för färjan i kalkylerna skulle ge längre återbetalningstid.

## **4. Elhybrid-färja**

I budget 2018 beviljade lagtinget fullmakt för landskapsregeringen att begära in anbud på en hybridfärja med el-drift på totalentreprenad för driften på Föglölinjen.

Att gå in för en elhybrid-färja blev aktuellt efter att en sådan tagits i bruk i Åbolands skärgård. Projektör för den nya färjan anlätades enligt ett ramavtal för teknisk projektledning som upphandlats 2015. Det fattades aldrig ett formellt beslut om att avropa projektör för projektering av en elhybrid-färja. Projekteringen ingick som bilaga till anbudsfrågan för färjetrafik Svinö – Mellanholm 2022 - 2037.

Entreprenören skulle stå för elenergikostnaderna upp till 40 euro per förbrukad MWh. Beställaren skulle stå för den överskridande kostnaden men endast upp till den förbrukningsmängd som angivits i anbudet. Beställaren skulle bekosta bränsle enbart i undantagsfall vilka anges i avtalet.

Entreprenören skulle anskaffa all nödvändig utrustning på kaj för att färjorna ska kunna trafikera, således även bl.a. landramper och laddstationer. Beställaren skulle ansvara för bl.a. betongkonstruktioner, avfendring, elanslutning och kabeldragning till definierade punkter inom hamnområdet samt infästningspunkter för kajutrustning.

Avtalsperioden var 15 år med planerad trafikstart 1.4.2022. Förutom elhybrid-färjan omfattade upphandlingen en reservfärja (minst 50 % kapacitet av primära färjan och inte krav på eldrift). Efter 15 år skulle beställaren ha rätt att för 5 MEUR köpa elhybrid-färjan samt all teknisk utrustning i hamnarna ämnad för denna. Köpesumman skulle indexjusteras från avtalets första månad till sista månad enligt i avtalet angivet index.

Det beräknade värdet på upphandlingen angavs till 47 MEUR för hela avtalsperioden. Beställaren skulle ha rätt att avbryta upphandlingen ifall anbudet väsentligt överstiger det beräknade. Anbudet utvärderades enligt den fasta ersättningen samt angiven energiförbrukning det första året. Den fasta ersättningen skulle indexjusteras årligen enligt angiven formel i avtalet.

På transportbyrån gjordes en tämligen grov beräkning av upphandlingens värde. I upphandlingsföreskriften angavs 47 MEUR av taktiska orsaker även om de grova beräkningarna visade på högre belopp.

Anbud antogs den 16.8.2019 till en totalkostnad av 66,7 MEUR under avtalsperioden. Överskridningen gentemot upphandlingens angivna värde utgjorde ca 42 %. Den fasta kostnaden för avtalets första år angavs till 4.449.000 euro. Till detta ska läggas energikostnaden vilken enligt avtalets förutsättningar skulle bli ca 257.000 euro. I jämförelse har driften på Föglölinjen med m/s Skarven på senare år kostat ca 3,1 MEUR årligen.

Avtal tecknades 2.9.2019 med förbehåll att vägplanen som omfattar projektet vinner laga kraft. I denna upphandling saknades förbehåll att miljötillstånd för projekt Västra Föglö måste erhållas.

Eventuella besvär mot erhållet miljötillstånd eller upphandlingen av infrastruktur har inte beaktats i avtalet. Från infrastrukturavdelningen har man försäkrat att det inte skulle ha varit problem med att komma överens med vinnande anbudsgivare om att skjuta fram trafikstarten med ett år. Ännu längre försening skulle kunna inträffa, t.ex. om besvär mot ett avgörande i Marknadsdomstolen inlämnas till Högsta förvaltningsdomstolen.

I avtalet finns bestämmelser om förtida uppsägning och ångerrätt. Beställaren hade under veckorna 32-44 år 2019 en ångerrätt och kunde inom den tiden säga upp avtalet med omedelbar verkan ifall inte vägplanen för västra Föglö vunnit laga kraft. Entreprenören kunde under tiden utföra förberedande arbeten rörande entreprenaden och ifall beställaren häver avtalet ersätts entreprenören för verifierat nedlagt arbete med högst 450.000 euro.

Beställaren har också rätt att säga upp avtalet med omedelbar verkan om medel ej beviljas av lagtinget för verksamheten på färjelinjen.

Säkerställandet av tillräcklig elkapacitet i hamnarna hörde till totalentreprenad-projektet. En grov kostnadsuppskattning 2-3 MEUR gällande detta har angivits. Noggrannare kalkyler har inte framtagits. Ombyggnader i Svinö hamn som krävs för el-hybrid-färjan uppskattas grovt till 1-2 MEUR.

Biträdande avdelningschef med byråchefsansvar för transportbyrån har varit projektansvarig och en teknisk inspektör har haft rollen som teknisk projektledare. Projektmöten har hållits med projektören, flera av dem hösten 2017 innan godkännande

av budget 2018 i lagtinget. Två styrgruppsmöten involverande både transport- och vägnätsbyrån har protokollförts.

#### **Slutsatser:**

- Det har funnits en del brister i styrningen och riskhanteringen gällande upphandlingen av totalentreprenad med elhybrid-färja. Det var inte möjligt att teckna avtal med förbehåll att miljötillstånd måste erhållas såsom det var i infrastrukturupphandlingen eftersom en sådan bestämmelse inte fanns i avtalet. Avtalet borde även ha innehållit bestämmelser om vad som gäller om trafikstarten av olika orsaker försenas. Juridisk sakkunskap borde ha anlitats i större utsträckning i syfte att nå bästa möjliga avtalskvalitet.
- Det normala skulle ha varit att invänta lagtingets behandling av budgeten 2018 innan projekteringen av elhybrid-färjan startade. Ett beslut om avrop av projektör från befintligt ramavtal borde ha fattats. Det förefaller ha varit bråttom att starta projektet.
- Kravet på att entreprenör tillhandahåller reservfärja tillkom i ett sent skede och förorsakade en fördyring. Önskemålet var att entreprenören skulle ha totalansvar för driften på Föglölinjen. M/s Skarven borde duga som reservfärja samt inställetiden och omflyttning av befintligt tonnage på liknande sätt som idag vara acceptabel.

## **5. Samordningen**

Upphandling av infrastruktur för västra Föglö och upphandling av färjetrafik på Föglölinjen genom en totalentreprenad med elhybrid-färja har utgjort en funktionell och tidsmässig helhet, men har budgetmässigt varit två separata projekt. Projektansvaret har legat på två skilda byråer och personer inom infrastrukturavdelningen.

Det har inte blivit klart hur avdelningschefen vid infrastrukturavdelningen hanterat samordningen av projekten. Avdelningens ledningsgrupp har avstämning med infrastrukturministern samt ledningsgruppsmöte varje vecka. Eftersom dessa möten inte protokollförs är det inte möjligt att bedöma på vilket sätt samordningen av projekten behandlats då. Landskapsregeringens överläggningar protokollförs inte heller.

Avdelningschefen har varit medlem i styrgruppen för infrastrukturen och närvarat vid styrgruppsmötet inför anbudsbegäran angående totalentreprenaden. Samordning har skett genom att projektansvarig och teknisk projektledare för totalentreprenaden deltagit i styrgruppen för infrastrukturen. Projektansvarig för infrastrukturen har vid flera tillfällen deltagit i projektmöten gällande elhybrid-färjan.

I januari 2019 hölls en "Risk Workshop" för alla involverade i projekten. En omfattande riskanalys genomfördes och dokumenterades. Riskerna inför upphandlingsbeslut klassificerades efter bedömning av sannolikhet och konsekvens. Följande noteras bl.a.:

- Besvär mot farledsplan bedöms med hög risk vilken kan lindras genom tillsättande av resurs för att få den klar så tidigt som möjligt.
- Besvär mot upphandlingsbeslut gällande totalentreprenad bedöms med hög risk vilken kan lindras genom att följa lagstiftningen och motivera beslutet väl.
- Besvär mot upphandlingsbeslut gällande infrastruktur bedöms med lägre risk vilken kan lindras genom att följa upp att genomtänkta krav och utvärderingsmodeller tillämpas.

- Bristande synkning mellan vägnätsbyrån och transportbyrån bedöms med lägre risk.

En åtgärdsplan innehållande åtgärder inom ett antal områden inklusive ansvariga uppgjordes. Bland åtgärderna märks:

- Starta "Tunnelutredning" Gripö-Svinö för att ta fram fakta om miljöeffekter och kostnader.
- Utredning om effekterna av att teckna avtal om besvär mot upphandlingen har lämnats.
- Gemensamma möten vägnätsbyrån och transportbyrån med 2 veckors intervall. Kommunikation, samordning, strategi. Ekonomi, avrapportering av läget för ingående projekt.

Avsaknad av miljötillstånd ingick i riskhanteringen av infrastrukturen och bedömdes med låg risk eftersom MKB-processen ingående behandlat miljöfrågorna. Besvär mot miljötillstånd var inte en klassificerad risk i analysen för hela projektet.

I styrgruppsprotokoll gällande totalentreprenaden noteras två risker - förseningar i korttrattsprojektet kan uppstå pga överklagande från mark- och vattenägare samt nya färjans leverans kan bli försenad om det inte finns någon ledig "slot" på något varv.

#### Slutsatser:

- Den tekniska samordningen av projekten har hanterats på ett förtroendegivande sätt.
- Samordningen av upphandlingarna i förhållande till planerad trafikstart har inte fungerat tillfredsställande. Effekterna av besvär mot respektive upphandling utreddes inte. Att hävda att det inte skulle ha varit problem med att komma överens med vinnande anbudsgivare om att skjuta fram trafikstarten avhjälpas inte bristerna på ett sätt som inger förtroende.
- Avdelningschefen har varit ytterst ansvarig för riskhanteringen och samordningen av projekten. Tillräckliga åtgärder för att nå en tillfredsställande riskhantering och samordning har inte vidtagits.

## 6. Beslutsfattandet

I tilläggsbudget 1 2017 beviljade lagtinget fullmakt om 40 MEUR för genomförande av infrastrukturinvesteringar på västra och östra Föglö. Oppositionen var emot beslutet.

I budget 2018 beviljade lagtinget följande fullmakt: "*Landskapsregeringen avser begära in anbud på en hybridfärja med el-drift på totalentreprenad för driften på Föglölinjen.*" Budgetmotioner från oppositionen som ville stryka skrivningen förkastades.

Av lagtingsordningen för Åland (2011:97) 54 § 4 mom. framgår följande: "*I budgeten kan beviljas en till beloppet och ändamålet avgränsad fullmakt att under finansåret ingå förbindelser om utgifter för vilka anslag tas in i budgetarna för de följande finansåren. (2012/71)*"

Totalentreprenad innebar en ny upphandlingsform, d.v.s. det var inte fråga om en investering utan ingående av avtal vilket medförde en årlig kostnad femton år framåt. En upphandling av totalentreprenad med specifikation av ett nytt fartyg, vilket var möjligt att



inlösa efter entreprenadtidens utgång, är till sin natur mycket lik en investering. Lagtingsordningens stadgande om fullmakt bör gälla oberoende av upphandlingsform.

Ingen ansvarig tjänsteman på infrastruktur- eller finansavdelningen eller vid lagtingets kansli observerade att fullmaktsskrivningen stred mot lagtingsordningen. I oktober 2019 skrev finansavdelningen ett PM om fullmakter och budgetering. Ändrade principer gäller nu - budget 2020 innehåller en fullmakt gällande totalentreprenad med angivande av indikativa belopp för månadskostnad och totalkostnad för en femtonårsperiod.

I budget 2017 finns en skrivning om att nytt frigående tonnage med diesel-elektrisk drift föreslås för Föglölinjen. I beslutsunderlag (PM – slutversion 2017-03-31) för investeringsfullmakt 40 MEUR ingår en "flakfärja" om 15 MEUR i kalkylerna visande återbetalningstid och kostnadsinbesparing på sikt. Ett halvår senare i budget 2018 föreslås en elhybrid-färja och därefter en reservfärja, vilket ändrar förutsättningarna för kalkylerna väsentligt.

Det gjordes inga nya kalkyler när kostnaden för totalentreprenaden blev känd.

Besluten om att anta anbud både för infrastukturdelen och totalentreprenaden togs av ansvarig minister vid enskild föredragning. Hela landskapsregeringen skulle enligt uppgift varit införstådd med förfarandet.

Det beslöts att anta anbud för totalentreprenaden fastän miljötillstånd inte erhållits. Eftersom markägare uttalat sig kraftigt emot projektet och besvär inlämnades mot vägplanen var det sannolikt att besvär mot erhållet miljötillstånd skulle komma att inlämnas. Det var känt att avtalet inte reglerade konsekvenser av försenad trafikstart.

### Slutsatser:

- Lagtinget godkände fullmakten för totalentreprenaden i budget 2018, vilket inte var förenligt med lagtingsordningens § 54. Det borde vara naturligt att en fullmakt i en budget innehåller belopp. Att lagtinget skulle ge en fullmakt in blanco har knappast varit avsikten. Att ingen tjänsteman vare sig på landskapsregeringen eller lagtingets kansli observerade den bristfälliga fullmaktsskrivningen är synnerligen förvånande. I detta skede framkom inte heller av den politiska behandlingen att det skulle vara problem med fullmaktsskrivningen.
- En elhybrid-färja var inte med i beslutsunderlaget (PM – slutversion 2017-03-31) för infrastrukturinvesteringarna. Vid anhållande om investeringsfullmakt för infrastruktur borde det varit bestämt vilken typ av färja som ska trafikera Föglölinjen för att helhetsbilden ska bli klar.
- Hanteringen av projekten kännetecknas av brådska. Det var viktigt att besluta om upphandlingarna innan lagtingsvalet i oktober 2019 riskerade ändra på förutsättningarna. Landskapsregeringen borde ha insett att besvär mot erhållet miljötillstånd sannolikt skulle inlämnas. Det togs inte hänsyn till en uppenbar risk för försenad trafikstart och eventuella kostnader detta kunde medföra för landskapet.
- Anbuderna var betydligt högre än angivet värde i upphandlingsföreskriften. Den årliga kostnaden för Föglölinjen skulle öka väsentligt. Det var fråga om en mycket stor upphandling för landskapet. Det var möjligt att säga upp avtalet om lagtinget inte beviljar medel. Det fanns goda motiv att föra frågan till lagtinget innan man gick vidare. Att inte göra detta kan uppfattas som att kostnaderna var av mindre betydelse,

det viktiga var att genomföra det landskapsregeringen ville och för lång framtid begrava det av många förespråkade tunnelalternativet.

## 7. Avbrytandet

Den 30.8.2019 lämnade oppositionspolitiker in ett spørsmål till lagtinget angående upphandlingen av elhybrid-färja. Efter debatt och omröstning beslutade lagtinget den 27.9.2019 lämna en åtgärdsuppsmaning till landskapsregeringen lydande: *"Lagtinget uppmanar landskapsregeringen att omedelbart säga upp avtalet för färjetrafik mellan Svinö och Mellanholm med hänvisning till att lagtinget inte beviljat medel för ifrågavarande verksamhet."*

Efter att anbud inkommit och totalkostnaden för västra Föglö klarnat fanns inte en politisk majoritet i lagtinget för projektet längre. I lagtingsdebatten nämndes Lagtingsordningens 54 § 4 mom. och det faktum att belopp saknades i fullmakten som beviljades i budgeten 2018.

Landskapsregeringen beslöt den 17.10.2019 teckna åtgärdsuppsmaningen för kännedom.

Vägplanen vann laga kraft då Högsta förvaltningsdomstolens beslut om förkastande av besvärerna gavs 31.10.2019 (vecka 44). Därmed fanns inte längre ångerrätten och landskapsregeringens möjlighet att säga upp avtalet om totalentreprenad med omedelbar verkan på den grunden längre.

Majoriteten som bildade landskapsregering efter lagtingsvalet hade inte för avsikt att fullfölja upphandlingarna för projekt västra Föglö. I finans- och näringsutskottets betänkande över budgeten 2020 finns följande skrivning: *"Mot bakgrund av lagtingets uppmaning att säga upp avtalet för färjetrafik mellan Svinö och Mellanholm uppmanar utskottet landskapsregeringen att omförhandla, alternativt säga upp, avtalet samt avbryta infrastrukturupphandlingen på västra Föglö."*

Den 21.1.2020 sade landskapsregeringen upp avtalet om totalentreprenad med omedelbar verkan då det står klart att Ålands lagting inte kommer att bevilja medel för verksamheten enligt avtalet. Det konstateras även att driften enligt avtalet inte skulle kunna inledas såsom ursprungligen avtalats med beaktande av väsentliga fördröjningar i anslutning till tillståndsärenden och besvärprocesser.

Den 4.6.2020 beslöt landskapsregeringen avbryta upphandlingen av infrastrukturprojekt västra Föglö. Som motivering angavs uppsägningen av avtalet om totalentreprenad, samt ändrade ekonomiska förutsättningar och nödvändiga prioriteringar till följd av den pågående coronaviruspandemin och dess inverkan på landskapets ekonomi. Vinnande anbudsgivare anförde besvär över beslutet till Marknadsdomstolen.

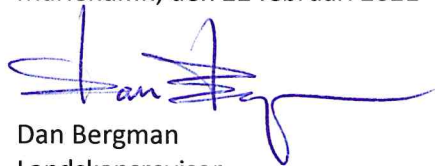
En privatperson lämnade in ett klagomål till justitiekanslern gällande landskapsregeringens förfarande i de två upphandlingsärendena. Enligt Biträdande justitiekanslerns avgörande hade inte landskapsregeringen överskridit sin behörighet och prövningsrätt, eller förfarit lagstridigt eller på annat sätt i strid med sina skyldigheter. Klagomålet gav ingen anledning till åtgärder.

Den 23.10.2020 lämnade vinnande anbudsgivare för totalentreprenaden in krav på ersättning för uppsägningen av avtalet till Ålands tingsrätt. Totalt yrkas på ca 0,5 MEUR i direkta kostnader samt ca 10 MEUR, diskonterat till nuvärde, i utebliven vinst under avtalsperioden.

**Slutsatser:**

- Med tanke på den höga kostnaden för projekt västra Föglö – upphandlingarnas värde samt ytterligare identifierade kostnader utgör ca 100 MEUR – kan det uppfattas som motiverat att noggrannare utreda vad en tunnel till Föglö skulle kosta. En tunnel skulle högst troligt medföra positiva samhällseffekter som i praktiken är svåra att värdera.
- Man kan argumentera för att fullmakten i budgeten 2018 ordagrant gällde begärande av anbud. Avsikten var att anta anbud men det var möjligt att inkomna anbud skulle vara alltför höga för att kunna antas. Anbuderna visade sig överskrida upphandlingens angivna värde väsentligt. Det var inte självklart att anta att lagtinget beviljat medel för de stora kostnader det var fråga om. Att bevilja en fullmakt in blanco har inte varit lagstiftarens mening. Åtgärdsuppsättningen visade att det inte fanns majoritet för att bevilja medel före valet. Efter valet var det tydligt att lagtinget inte skulle komma att bevilja medel.
- Olika politiska viljor har lett till en rättsprocess där risken finns att landskapet åläggs betala betydande belopp i ersättning. Det är inte förtroendegivande – varken bland befolkningen eller inom den politiska sfären – att med alla medel driva igenom en politisk vilja nära inpå ett val när man misstänker att detta inte är möjligt efter valet. Bred politisk enighet bör nås när stora investeringar ska göras.

Mariehamn, den 22 februari 2021



Dan Bergman  
Landskapsrevisor

