



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
15/5369

Vår ref
15/4022-

Dato
07.03.2016

Høring - NOU 2015:14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring

Vi viser til Finansdepartementets brev med vedlegg av 1. desember 2015.

NOU 2015: 14 er forelagt underliggende etater for ev. kommentarer.

Vedlagt følger kopi av Statens vegvesens brev og e-post fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, begge datert 10. februar 2016. Statens jernbanetilsyn har opplyst at etaten ikke har vesentlige merknader til NOU 2015: 14.

Utvalget har i NOU 2015: 14 lagt fram en grundig faglig vurdering av budsjett- og regnskapssystemet som grunnlag for den statlige styringen. Samferdselsdepartementet viser for øvrig til sitt tidligere innspill til utvalget på noen problemstillinger som grunnlag for utvalgets arbeid med utredningen. Vi er ikke enig i alle vurderinger, tilrådinger og forslag fra utvalget og kommenterer under noen av kapitlene i utredningen.

Kap. 1 Oppnevning, mandat og sammensetning av utvalg

I mandatet er det lagt enkelte klare begrensninger på utvalgets utredning. Dette gjelder spesielt under pkt. a (kap. 1.2) hvor det heter at utviklingen av flerårige budsjetter og nye elementer skal skje innenfor rammen av statlige kontantbaserte budsjetter/regnskaper og reglene for årlige budsjettvedtak. Utvalget har likevel valgt å utrede dette, noe SD ser som en styrke ved utredningen.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
<http://www.sd.dep.no/>

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 904

Strategi,- økonomi og
administrasjonsavdelingen

Saksbehandler
Elin Marie Furu
22 24 81 53

Kap. 4 Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper

Utvalget påpeker at i en vurdering av om budsjettssystemet fungerer best mulig som styringsverktøy, vil det måtte foretas en avveining av flere hensyn. Det mest sentrale er at budsjettssystemet bør være fleksibelt, men samtidig forutsigbart og stabilt.

Gjennom årenes løp har fleksibiliteten i samferdselsbudsjettet blitt økt ved at antall bevilgningsposter under de store bevilgningskapitlene til veg og jernbane har blitt redusert. Behovet for fleksibilitet er viktig, men Samferdselsdepartementet har i sitt innspill i arbeidet med utredningen, lagt mest vekt på behovet for mer forutsigbarhet og stabilitet for samferdselsbudsjettet.

I kap. 4.5.7 gjengir utvalget Andreassen-utvalgets tilrådinger (NOU 2003:6), bl.a. om bruk av flerårige budsjettvedtak på enkelte nærmere spesifiserte prosjekter, virksomheter eller områder. Formålet var å bidra til mer effektiv ressursbruk uten å svekke mulighetene for å bruke statsbudsjettet i den makroøkonomiske styringen. Samferdselsdepartementets innspill til utvalget i arbeidet med utredningen om bruk av flerårige budsjetter på enkelte områder er i samsvar med forslag i NOU 2003:6.

Utvalget foreslår å innføre periodisert regnskap for virksomhetene i tillegg til kontantregnskap. Etter Samferdselsdepartementets vurdering bør nytten av å innføre et periodisert virksomhetsregnskap som et supplement til kontantregnskapet vurderes opp mot merarbeid og merkostnader (opplæring, kjøp av regnskapsprogrammer, kjøp av konsulenttjenester til verdivurderinger og etablering av åpningsbalanser m.m.) som påføres den enkelte virksomhet. Vi viser til våre kommentarer til kap. 9.

Det går fram av kap. 4.9 at utvalget er enig i at statsbudsjettet fortsatt skal føres etter kontantprinsippet, slik det går fram av mandatet.

Samferdselsdepartementet mener at bruken av periodisert statsbudsjett i større grad burde blitt vurdert opp mot forslaget om å innføre et obligatorisk periodisert regnskap slik at statlige virksomheter unngår å måtte føre doble regnskaper som bl.a. lett kan skape misforståelser og forvirringer i bruken av regnskapstall innad i virksomhetene, i rapporteringen til overordnede myndigheter og ev. andre interesserte.

Ut fra de vurderinger som utvalget gjør er Samferdselsdepartementet enig i at bruken av kontantprinsippet i statsbudsjettet er enklest og mest hensiktsmessig i den overordnede statlige styringen av makroøkonomien i et land. Departementet vil imidlertid trekke fram at den mest åpenbare svakheten med kontantprinsippet er knyttet til gjennomføringen av store investeringsprosjekter med betydelige utbetalinger i investeringsfasen som dermed belastes statsbudsjettet i denne perioden. Over tid har det skjedd en gradvis utvikling der store realinvesteringer som har sin bakgrunn i offentlig virksomhet i stadig større grad skjer utenfor statsbudsjettet via selskaper/foretak og gjennom husleie framfor egne statlige bygg. Statsbudsjettets rigide behandling av realinvesteringer er en del av dette bildet.

Kap 5 Informasjon til Stortinget om kostnader og gevinster ved investeringer og reformer

I kap. 5.3, jf. side 79-80, gjengis innspill fra Samferdselsdepartementet. Vi viser til at i dette går det fram at Samferdselsdepartementet ikke har behov for å endre gjeldende praksis for konsekvensutredninger og bruk av samfunnsøkonomiske analyser ved gjennomføring av investeringer, da dette bl.a. gjennomføres som grunnlag for utarbeidelsen av Nasjonal transportplan.

Departementet er enig i at informasjon om flerårige budsjettmessige konsekvenser bør inngå som en del av informasjonen i budsjettproposisjoner ved planlegging og oppstart av nye spesifiserte investeringsprosjekter. Vi mener imidlertid at det er ikke hensiktsmessig å spesifisere årlige drifts- og vedlikeholdsutgifter for hvert nytt samferdselsprosjekt som tas opp til bevilgning, og det er knyttet stor usikkerhet til denne typen framtidige kostnadsanslag. For nye store samferdselsprosjekter vil informasjon om framtidige drifts- og vedlikeholdsutgifter inngå og synliggjøres som en del av nytte-/kostnadsanalyser som presenteres i Nasjonal transportplan. I etatenes handlingsprogrammer og i Nasjonal transportplan presenteres det også informasjon om langsiktige planrammer for drift og vedlikehold for den enkelte samferdselssektor på lik linje med investeringsplaner. Dette følges opp i de årlige samferdselsbudsjetter med rapportering om den årlige oppfølging i den gjeldende planperioden.

Kap. 5.5 inneholder en omtale av ordninger som utvalget betegner som "obskure", og som konkret omfatter forskutteringsordningen på samferdselsbudsjettet og ulike typer rentekompensasjonsordninger. For samferdsel gjelder dette ordningen med rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene (kap. 1320, post 61) som ble startet opp i 2010. Utvalget mener at dette er ordninger som gir visse områder en beskyttet stilling innenfor statsbudsjettet og som svekker muligheten for å vurdere bevilgningsnivået opp mot andre formål på statsbudsjettet. Videre mener utvalget at det ikke bør opprettes nye slike ordninger eller gis nye tilsagn innenfor eksisterende ordninger etter 2016.

Å omtale disse ordningene som obskure gir et uheldig inntrykk. Både forskutteringsordningen for veg og jernbane og rentekompensasjonsordningene krever vedtak fra Stortinget og må dermed presenteres i budsjettproposisjonen. Det at ordningene ikke brukes mye er ikke det samme som å anse at de er lite kjente.

Vi er klar over at *forskutteringsordningen* kun er brukt på samferdselsbudsjettet og i all hovedsak på vegbudsjettet. De senere årene har en fra ulikt politisk hold vært opptatt av alternative finansieringsformer for samferdselsinvesteringer som et supplement til ordinære bevilgninger over statsbudsjettet. Bruk av forskuttering er en meget gunstig låneordning (betales tilbake uten kompensasjon for renter og prisstigning), som har vært brukt til å delfinansiere vegprosjekter i mange år. Spesielt for vegprosjekter har det vært og er fortsatt stor ekstern betalingsvilje for å få realisert planlagte prosjekter tidligere enn det som har vært mulig innenfor rammen av årlige disponible vegbevilgninger over statsbudsjettet. En forskutteringsordning er enkel å administrere og gir større fleksibilitet i finansieringen av veg- og jernbaneprosjekter. Den bidrar også til større muligheter for å optimalisere parsellinndelinger i store vegprosjekter og større muligheter for rasjonell framdrift i utbyggingen. Selv om forskutteringer bidrar til å binde opp senere års budsjetter, mener Samferdselsdepartementet likevel at det fortsatt bør være mulig å inngå forskutteringsavtaler.

En avvikling av forskutteringsordningen slik utvalget foreslår, vil være et tilbakeskritt ut fra ønsket om å etablere fleksible finansieringsformer for å gjennomføre lønnsomme samferdselsinvesteringer.

For vegutbygging er ordningen med *rentekompensasjon til transporttiltak i fylkene* primært ment som et incitament overfor fylkeskommuner til bl.a. å foreta nødvendig utbygging og sikre standarden på fylkesvegnettet som grenser opp til det statlige riksvegnettet.

For å kunne opprettholde fleksibiliteten knyttet til forskutteringsordningen og muligheten for en overordnet styring ved hjelp av rentekompensasjonsordningen bør det derfor også kunne gis nye tilsagn etter 2016. Det bør imidlertid i budsjettssammenheng gis mer informasjon om framtidige budsjettmessige bindinger, bl.a. basert på beregninger av nåverdien av framtidige kostnader i forbindelse med forslag om nye tilsagn om bruk av rentekompensasjon.

Utvalget mener at det generelt er behov for mer informasjon som beslutningsgrunnlag for overordnede myndigheter og beslutninger om store investeringer, regelverksendringer og reformer bør ta utgangspunkt i samfunnsøkonomiske analyser og framtidige budsjettmessige konsekvenser.

Samferdselsdepartementet vil påpeke at ved store samferdselsprosjekter skal det gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser som grunnlag for prioriteringene som gjøres i Nasjonal transportplan. Ved nytte-/kostanalyser beregnes nåverdier av tallfestet nytte og kostnader basert på forventet levetid slik utvalget foreslår, jf. kap. 5.6.1. For videre oppfølging av spesifiserte samferdselsprosjekter gis det i de årlige statsbudsjetter samleoversikter med informasjon om årlige bevilgningsbehov til videre planlegging og utbygging for hele plan- og utbyggingsperioden.

Vi er enig i at som grunnlag for beslutninger om regelverksendringer og reformer bør det gjennomføres økonomiske og administrative konsekvensanalyser, redegjøres for hvilke alternative løsninger som har vært vurdert og hvilke forutsetninger og usikkerhet som er lagt til grunn. Behov for mer informasjon til Stortinget må imidlertid vurderes opp mot hva Stortinget skal beslutte.

Når store investeringsprosjekter legges fram for Stortinget, foreslår utvalget at det bør gå fram hvilke alternative tiltak som har blitt vurdert og hvorfor disse ikke foreslås. Hvis utvalget med dette for eksempel mener at det bør gis mer informasjon til Stortinget om alle trasealternativer som utredes når nye veg- og jernbaneutbygginger planlegges, er Samferdselsdepartementet uenig i dette. Vi viser til at det i henhold til plan- og bygningsloven er godkjenningen av kommunedelplaner normalt tillagt berørte kommuner, med muligheter for innsigelse for berørte statlige interesser. Å legge slike saker fram for Stortinget vil heller ikke være i samsvar med utvalgets vurdering og tilråding om at Stortinget bør fatte overordnede beslutninger om samfunns mål, mens beslutninger om detaljerte virkemidler og tiltak delegeres til utøvende statlige virksomheter. Vi viser i denne sammenheng til kap. 7 hvor utvalget foreslår at Stortingets styring av vegsektoren bør dreies mer i retning av å fatte beslutninger om overordnede samfunns mål og kriterier for veginvesteringer og deretter overlate til et lavere nivå å velge konkrete investeringsprosjekter.

Vi er enig i forslaget om mer bruk av beregninger av livssyklus-kostnader i form av framtidige drifts- og vedlikeholdskostnader i utredninger og planlegging av investeringsprosjekter for å finne de mest kostnadseffektive løsninger som grunnlag for beslutninger. Dette gjøres i dag ved bruk av nytte-/kostnadsanalyser for samferdselsprosjekter.

Utvalget foreslår at det skal utarbeides gevinstrealiseringsplaner som en del av planleggingen av større investeringsprosjekter hvor gevinstpotensialet hentes ut ved utarbeidelsen av de årlige statsbudsjetter. Etter vår vurdering bør utarbeidelsen av gevinstrealiseringsplaner begrenses til konkrete prosjekter hvor gevinster i form av reduserte kostnader og økte inntekter kan tallfestes med direkte virkning på statsbudsjettet. For eksempel kan dette gjelde investeringer i større IKT-prosjekter i staten. Ev. virkninger for utenforstående bør i tilfelle angis som tilleggsinformasjon.

Både forskutterings- og rentekompenasjonsordninger bryter etter utvalgets vurdering med fullstendighetsprinsippet og kontantprinsippet som i dag gjelder for statsbudsjettet, da ordningene i realiteten innebærer en form for lånefinansiering av investeringer som må tilbakebetales med bevilgninger over statsbudsjettet. Utvalget mener at ordningene er uheldige da de ikke er gjenstand for prioriteringer og gir et skjevt bilde av aktivitetsnivået i økonomien.

Som nevnt mener Samferdselsdepartementet det er viktig med slik fleksibilitet i budsjettssystemet. Vi har vanskelig for å forstå at ordningene bryter med gjeldende budsjettprinsipper. Ordningene er basert på årlige budsjettvedtak, og det utarbeides oversikter over statens forpliktelser for årene framover.

Kap 6 Skille drift og investeringer

Utvalget viser til at for tunge investeringsdepartementer som for eksempel Samferdselsdepartementet med mange store investeringsprosjekter som gjennomføres samtidig, vil totalnivået for investeringer ikke svinge så mye fra år til år og det vil dessuten være rasjonelt å spre investeringene utover i tid.

Vi er enig i at systemet med rammebudsjettering gir muligheter for å håndtere de store samferdselsinvesteringene som bevilges over statsbudsjettet innenfor gitte budsjetttrammer. Ut fra prioriteringene som har vært gjort over tid, har dette imidlertid gått på bekostning av bevilgninger til vedlikehold og fornying av eksisterende veg- og jernbanenett. De senere årene har regjeringen derfor prioritert bevilgninger til drift, vedlikehold og fornying for å redusere vedlikeholdsetterslepet.

Utvalget foreslår å utvide gjeldende fullmakt til å overskride driftsbevilgningen til å investere i mindre og mellomstore IKT-prosjekter med krav om at innsparinger og tilbakebetalingen gjennom gevinstrealisering, økes fra tre til fem år for å stimulere til økt effektivisering av statlige virksomheter. Samferdselsdepartementet og underliggende etater har i liten grad benyttet seg av fullmakten til å overskride driftsbevilgningen. En slik ordning gir økt fleksibilitet i budsjettssystemet og Samferdselsdepartementet er derfor enig med utvalget i at ordningen bør klargjøres og synliggjøres og at den bør utvides. En utvidelse i tråd med

utvalgets forslag vil likevel bare omfatte mindre og mellomstore IKT-prosjekter og vil ikke relevant for store investeringer på samferdselsområdet.

Vi viser for øvrig til vår kommentar til kap. 4 om svakheter med å bruke kontantprinsippet spesielt for store investeringsprosjekter. Dette kan tilsi en ulik behandling i statsbudsjettet av drift og investeringer.

Kap. 7 Rasjonell framdrift

Utvalget mener at samfunnsøkonomiske argumenter med en overordnet god budsjettstyring kan forsvare mindre rasjonell framdrift som følger av reduserte bevilgninger. Tilsvarende gjelder for porteføljestyring av investeringsprosjekter innenfor en fast økonomiske ramme for porteføljen hvor det om nødvendig kan foretas omprioriteringer mellom prosjekter. Ifølge utvalget viser dette at det i dagens budsjettssystem er interessekonflikter mellom behovet for drive overordnet aktiv finanspolitikk i tider med økonomiske press og ønske om ha rasjonell framdrift i planleggingen og gjennomføringen av statlige investeringsprosjekter.

Det pekes på at mulige årsaker til urasjonell framdrift er at investeringsprosjekter ikke er godt nok planlagt før gjennomføringsfasen startes. Ut fra Samferdselsdepartementets erfaringer gjelder dette spesielt mindre investeringsprosjekter som ikke har gjennomgått ekstern kvalitetssikring basert på KS2. Departementet er opptatt av dette og har overfor underliggende etater skjerpet krav til god planlegging og konkretisering av risiko og usikkerhet knyttet til gjennomføringen av prosjekter.

Som et eksempel på dårlig planlegging bruker utvalget dobbeltsporutbyggingen i Vestkorridoren mellom Lysaker og Asker og mener at pga. den høye trafikken gjennom Oslo ville byggingen av ny jernbanetunnel før byggingen av dobbeltsporet, gitt høyest samfunnsøkonomisk nytte.

Det er en vurdering som Samferdselsdepartementet ikke er enig i. Da planleggingen ble iverksatt var kapasitetsproblemene i Vestkorridoren større enn behovet for å bygge en ny jernbanetunnel gjennom Oslo, fordi kapasitetsproblemene gjennom Oslo den gangen ble midlertidig løst ved utvidingen av Nasjonalteateret stasjon.

Utvalget peker på at det tar vanligvis 9-10 år å planlegge store samferdselsprosjekter, og at det er arbeider med kommunedelplaner som vanligvis tar lengst tid. Dette har sammenheng med pålagte avklaringer om å utrede konsekvenser for miljø og samfunn. Utvalget mener generelt at den lange planleggingstiden med et omfattende innslag av lokale høringer og beslutninger er fordyrende elementer for gjennomføringen av samferdselsprosjekter. Forenkling av planleggingen inngår ikke i utvalgets mandat, men utvalget viser til at det er kjent med at berørte departementer har satt i gang arbeider med å forenkle og redusere den lange planleggingstiden.

Samferdselsdepartementet viser til at Nasjonal transportplan danner grunnlaget og inneholder prioriteringer om hvilke store samferdselsprosjekter som skal detaljplanlegges og gjennomføres i den kommende tiårsperioden. En viktig forutsetning for at store prosjekter skal kunne prioriteres i den første fireårsperioden er at det foreligger godkjente

kommunedelplaner. I tillegg inneholder Nasjonal transportplan forslag om fordelingen av ressurser mellom investeringer og drift og vedlikehold i form av statlige bevilgninger supplert med ev. bompengefinansiering av vegprosjekter.

Utvalget mener at samferdselsprosjekter som prioriteres i Nasjonal transportplan legger sterke politiske føringer og forventninger om at disse skal gjennomføres i henhold til planforutsetningene. Reelt betyr dette at politiske beslutninger om å gjennomføre prosjekter tas i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan. Vi er enig i denne vurderingen, men vil samtidig vise til utvalgets redegjørelse om at langtidsplanene for helsesektoren er gjort bindende for å sikre nødvendig likviditet til rasjonell framdrift av prioriterte prosjekter og økonomisk handlingsrom til å håndtere ev økte kostnader når prosjekter ferdigstilles. Samferdselsdepartementet mener at tilvarende bør kunne gjøres gjeldende for Nasjonal transportplan, ikke minst ut fra behovet for langsiktige avtaler som inngås med Nye Veier AS.

I tillegg til omtalen av veiselskapet beskriver utvalget også det omfattende reformarbeidet som pågår innenfor jernbanesektoren som bl.a. omfatter etableringen av et infrastrukturforetak for jernbanen. Som for veiselskapet mener Samferdselsdepartementet at det er viktig med en modell som gir foretaket forutsigbare rammebetingelser med operasjonell frihet som grunnlag for effektiv drift.

I kap. 7.8 uttaler utvalget at basert på innhentede uttalelser har det ikke registrert at ett eneste prosjekt som har blitt igangsatt i de senere årene, har hatt urasjonell framdrift pga. for lavt bevilgningsnivå i de enkelte budsjettår. Utvalget ser likevel ikke bort fra at samferdselsprosjekter har blitt oppdelt i mindre parseller for å tilpasse framdriften etter forventede årlige budsjettrammer og har derfor blitt planlagt med urasjonell framdrift for hele prosjektet. I tillegg kan økte kostnader på grunn av omfangsendringer også bidra til urasjonell framdrift. Som konkrete eksempler peker utvalget på E18-utbyggingen Drammen –Vestfold og dobbeltsporutbyggingen i Vestkorridoren som ble oppdelt i mindre parseller. Med bakgrunn i eksterne analyser mener utvalget at vegutbyggingen gjennom Vestfold kunne ha vært gjennomført på 7 år med åpning i 1998, mens vegen planlegges ferdig først i 2017. Med en mer helhetlig utbygging kunne det oppnås en besparelse på 5-7 mrd. kr.

Samferdselsdepartementet mener at dette eksemplet viser at det var behov for å etablere Nye Veier AS som bl.a. har til formål å få til mer helhetlig utbygging.

For dobbeltsporutbyggingen i Vestkorridoren viser utvalget til at Jernbaneverket i 2006 gjorde beregninger på at utbyggingen kunne ha vært gjennomført mer sammenhengende med større parseller som kunne ha gitt en kostnadsbesparelse på mellom 350-560 mill. kr, men peker på at det ikke er sikkert at en raskere ferdigstilling av hele utbyggingen ville ha gitt en samfunnsøkonomisk gevinst, da effekten av den økte jernbanekapasiteten først kunne tas ut i sin helhet i desember 2014 i forbindelse med innføringen av ny togruteplan for Østlandsområdet. Samferdselsdepartementet er kjent med Jernbaneverkets beregninger og er enig i utvalgets vurdering.

Samferdselsdepartementet mener at de to eksemplene viser at for utbygging av store samferdselsprosjekter er det behov for langsiktig og forutsigbar finansiering som på forhånd sikrer en mest mulig sammenhengende og rasjonell utbygging.

I Samferdselsdepartementets innspill til utvalgets arbeid går det bl.a. fram at de årlige budsjettprosessene skaper usikkerhet som bidrar til manglende langsiktighet i finansieringen av samferdselsprosjekter. Samferdselsdepartementet mener derfor at det bør innføres en ordning med flerårige budsjettvedtak med utgangspunkt i fastlagte planrammer for den første planperioden i Nasjonal transportplan. En slik ordning vil skape større realisme til plansystemet og gjøre det mer troverdig. På grunn av usikkerheten knyttet til kostnadsanslagene som legges til grunn i Nasjonal transportplan vil det være behov for å legge inn anslag for usikkerhet som kan korrigeres i den årlige budsjettoppfølgingen.

Utvalget viser til at ifølge Produktivitetskommissjonen er det betydelig fare for at omfang og innhold i samferdselsprosjekter endres fra et konseptvalg med utgangspunkt i KS1 og fram til kvalitetssikringen i KS2 pga. politiseringen i planprosessene mellom KS1 og KS2. Det går fram at utvalget er enig med kommissjonen i at det er behov for mer forventningsrette kostnadsestimater i Nasjonal transportplan og reduksjon i omfangsutglidninger i løpet av planprosessene.

Samferdselsdepartementet viser til at kostnadsestimater i Nasjonal transportplan skal være basert på godkjente kommunedelplaner hvor bl.a. trasevalg for nye veg- og jernbaneutbygginger skal være fastlagt. Kostnadsanslagene skal være fastlagt med 50 pst sannsynlighet. Vi er enig i at den videre planleggingen av prioriterte prosjekter fram til godkjente reguleringsplaner i utgangspunktet bør forankres til planforutsetningene i Nasjonal transportplan for å unngå store kostnadsøkninger i forhold til kostnadsestimater som er lagt til grunn i Nasjonal transportplan. Dette er viktig for å sikre at prioriterte prosjekter innenfor fastlagte planrammer, kan realiseres som planlagt i løpet av planperioden. Det er likevel viktig å ha en viss fleksibilitet i den videre planleggingen som gir muligheter for å foreta justeringer dersom dette øker kvaliteten uten at lønnsomheten i prosjektet blir dårligere.

I vurderingen av en kostnadsstyrt planlegging uttaler utvalget at det trolig er for tidlig å fastsette et styrende kostnadsanslag som skal være bindende, allerede ved konseptvalget, men at det bør fastsettes tidlig i planleggingen for å følge god praksis for estimering av kostnader. I praksis mener utvalget at tidspunktet for å fastsette et styrende kostnadsestimat med 50 pst sannsynlighet, bør gjøres i KS1, ev. kort tid etter.

Samferdselsdepartementet mener at for store samferdselsprosjekter er det for tidlig å fastsette bindende kostnadsestimater så tidlig i utredningen av et prosjekt. For å sikre mer realistiske kostnadsestimater bør det kunne fastsettes mer styrende kostnadsestimater i NTP-sammenheng. Endelig kostnadsramme for store spesifiserte prosjekter bør som i dag, fastsettes i forbindelse med gjennomføringen av KS2, noe vi oppfatter er i samsvar med utvalgets vurdering.

Samferdselsdepartementet er enig i at prosjekter som hovedregel skal gjennomføres mest mulig kostnadseffektivt uten stopp med mindre det oppstår uforutsette tekniske og produksjonsmessige forhold. En lengre stopp i framdriften vil nødvendigvis føre til store kostnadsøkninger hvis prosjektene skal ferdigstilles.

Utvalget mener at samferdselssektoren er i en særstilling mht. kompleksitet i planleggingen og politisk utvelgelse av prosjekter og forventninger om hvilke prosjekter som skal gjennomføres, særlig på vegområdet virker det som finansierings- og beslutningssystemet ikke bidrar til at de mest lønnsomme prosjektene blir prioriterte, og at det ikke gjennomføres en kostnadsstyrt planlegging og gjennomføring av prosjekter. I denne sammenheng viser utvalget til undersøkelser som er gjennomført av Statens vegvesen som viser at kostnader for vegprosjekter i Nasjonal transportplan til ferdigstilling ligger 40-60 pst høyere enn det som ble regnet med i Nasjonal transportplan (avhengig av bruk av prisomregningsindekser), hvorav hoveddelen av kostnadsøkningen kan knyttes til planleggingen. Utvalget mener at dette betyr at prosjekter som er prioriterte i Nasjonal transportplan, ikke er godt nok utredet, og at et system med kostnadsstyrt planlegging i kombinasjon med usikkerhetsavsetninger i investeringsplanrammene, vil bidra til i større grad å kunne finansiere prosjektene som inngår i Nasjonal transportplan. Videre mener utvalget at det bør vurderes å innføre mer porteføljestyring ved at det i Nasjonal transportplan utarbeides utvelgelseskriterier for hvilke av de prioriterte prosjekter i planen som bør gjennomføres først og sist. Utvalget viser til at det virker som Forsvarsdepartementet i større grad har utviklet et mer fullstendig system for porteføljestyring for sine prosjekter enn det Samferdselsdepartementet har gjort. Forsvarsdepartementet styrer porteføljen ved at oppstart av investeringsprosjekter i større grad skjer slik at under skiftende forutsetninger blir de høyest prioriterte prosjektene realisert først.

Samferdselsdepartementet mener at i den videre planleggingen av prosjekter som inngår i Nasjonal transportplan, i større grad bør vektlegges bruk av kostnadsstyrt planlegging innenfor de regler som gjelder iht. plan- og bygningsloven og at det bør være mulig å foreta justeringer dersom dette øker kvaliteten på prosjekter uten at lønnsomheten blir dårligere. Når det gjelder spørsmålet om mer bruk av porteføljestyring av samferdselsprosjekter, viser vi til at utvelgelsen av prioriterte prosjekter innenfor gitte planrammer skjer i prosessen med utarbeidelsen av Nasjonal transportplan og er basert på lønnsomhetsvurderinger og ikke minst ut fra politiske valg. Oppstarten av prioriterte prosjekter i Nasjonal transportplan følges opp i de årlige statsbudsjetter. På grunnlag det som står i NOU 2015: 14 om porteføljestyring, mener vi den er like omfattende innenfor samferdselsområdet som på forsvarsområdet.

Utvalget mener at Stortingets styring av samferdselsprosjekter bør være av mer overordnet karakter ved at Stortinget fastsetter overordnede kriterier og mål for investeringene, mens valg av prosjekter, omfang, rekkefølge og tidspunkt for oppstart bør overlates til et lavere nivå i beslutningsprosessen.

Samferdselsdepartementet viser til at i Nasjonal transportplan omtales utelukkende prosjekter over en viss størrelse. Beløpsgrensene spesifiseres i arbeidet med planen. Nærmere konkretisering og prioritering av gjennomføringen av de prioriterte prosjektene gjøres i

etatenes handlingsplaner som utarbeides etter at Nasjonal transportplan er behandlet i Stortinget.

Utvalget tilrår at det som ledd i porteføljestyringen av vegprosjekter må være en tydelig budsjettmessig rammestyring på porteføljenivå for å forhindre at det startes opp flere prosjekter enn det som kan finansieres med rasjonell framdrift. Når enkeltprosjekter som skal vedtas av Stortinget legges fram, må det redegjøres for hva som er rasjonell framdrift etter at det er gjort en optimalisering av de tre variablene: innhold, kostnad og tid.

Vi er enig i at det ikke bør startes opp flere prosjekter enn det er finansielt rom for innenfor de finansieringsmuligheter som foreligger. Her inngår også muligheter for forskuttering. Videre er vi enig i at framlegg for Stortinget om oppstart av nye, store investeringsprosjekter suppleres med opplysninger om hva som vil være rasjonell framdrift med utgangspunkt i prosjektinnhold, kostnad og tid.

Kap. 8 Flerårig budsjettering

Det går fram av utredningen at OECD anbefaler at det innføres flerårig budsjettammeverk uten at det nødvendigvis innføres flerårige budsjettvedtak. Det gjelder også Norge. Dette begrunnes med at en slik ordning kan lette planleggingen i det enkelte departement og bidra til mer effektiv bruk av offentlige ressurser, og at det kan gjøres uten at det nødvendigvis undergraver dagens finanspolitiske rammeverk. Dette kan praktisk gjøres ved at for selve budsjettåret gjøres bindende vedtak, mens de to neste årene også gjøres bindende dersom ikke ekstraordinære hendelser inntreffer.

Selv om utvalget peker på at OECD etter finanskrisen i 2009 har modifisert noe på sine tilrådninger og mener at det nå må legges mer vekt på sterkere overordnet finanspolitisk styring med mindre budsjettbindinger og større handlingsrom for budsjettendringer, støtter Samferdselsdepartementet tilrådingen fra OECD. Som utvalget skriver behøver det ikke å være noen motsetning mellom god kontroll på budsjettets samlede utgiftsramme og behov for større forutsigbarhet i finansieringen på enkeltområdene.

Utvalget viser til at motivasjonen for flerårige budsjetter er at svingninger i bevilgninger gir ineffektiv ressursbruk. I innspill til arbeidet med utredningen er det kun Samferdselsdepartementet som har foreslått å innføre bindende flerårige budsjettvedtak. For samferdselsbudsjettet foreslår vi at vedtakene tar utgangspunkt i planrammene i Nasjonal transportplan. Dette begrunnes med:

- 1) Sikre oppfølgingen av politiske forventninger til gjennomføringen av Nasjonal transportplan og
- 2) Gi nødvendig forutsigbarhet for å sikre rasjonell gjennomføring av investerings- og vedlikeholdsprosjekter med henvisning til Andreassen-utvalgets tilråding.

Utvalget sier seg enig i at bindende flerårige budsjettvedtak vil fjerne usikkerhet knyttet til oppfølgingen av Nasjonal transportplan, men mener likevel at uforutsigbar finansiering ikke har bidratt til urasjonell framdrift av samferdselsprosjekter.

Samferdselsdepartementet vil påpeke at grunnen til dette er at innenfor gitte budsjetttrammer har vært prioritert å sikre rasjonell framdrift på igangsatte prosjekter. Over tid har dette imidlertid gått på bekostning av vedlikehold og fornying av eksisterende infrastruktur på veg- og jernbanenettet. Det har derfor opparbeidet seg et betydelig vedlikeholdsetterslep både på veg- og jernbanenettet som den sittende regjeringen nå prøver å ta igjen.

Utvalget mener at et system med bindende flerårige budsjetter på utvalgte områder gir "dårligere allokeringseffektivitet og dårligere evne til å drive stabiliseringspolitikk". Samlet sett vil derfor ikke et system med flerårige bindende budsjetter være en forbedring i styringen av den overordnede finanspolitikken, men vil øke usikkerheten for inntekts- og utgiftsposter på andre områder. Utvalget foreslår i stedet å utvide og utdype beskrivelsen av utsiktene for statens inntekter og utgifter på mellomlang sikt (tre-fem år utover budsjettåret). I beskrivelsen omtales bl.a. demografiske utviklingstrekk og budsjettmessige konsekvenser av sektorplaner som Stortinget har behandlet for å belyse handlingsrommet i finanspolitikken.

Samferdselsdepartementet viser til at dagens budsjettssystem skal ivareta ønsker og behov på flere områder i samfunnet med til dels sprikende interessekonflikter som det ikke alltid er like lett å oppfylle. Hva som skal vektlegges vil være avhengig av faglige/skjønnsmessig og politiske vurderinger. Vi har merket oss utvalgets vurderinger og tilråding om ikke å innføre et system med bindende flerårige budsjetter, men at det i statsbudsjettet gis mer utdypende beskrivelser om demografiske og økonomiske utviklingstrekk med budsjettmessige konsekvenser på mellomlang sikt. Samferdselsdepartementet vil likevel holde fast på sitt tidligere innspill til utvalget om å innføre et system med bindende flerårige budsjettvedtak med utgangspunkt i planrammene i Nasjonal transportplan. For Samferdselsdepartementet vil det innebære en mer forutsigbar finansiering og vil best ivareta behovet for kravet om effektiv ressursbruk innenfor samferdselssektoren. Vi mener at dette også vil være i tråd med ovennevnte tilråding fra OECD.

Kap. 9 Virksomhetsregnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS)

Utvalget foreslår at det bør bli obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsprinsippene (SRS), men skulle det vise seg vanskelig eller at kostnadene ikke er i samsvar med nytten for den enkelte virksomhet og staten samlet, kan det søkes om unntak i henhold til reglene i økonomiregelverket. Videre foreslår utvalget at rapportering av periodisert informasjon gjøres obligatorisk sammen med kontantbasert informasjon til statsregnskapet.

Samferdselsdepartementet viser til at statlige virksomheter er svært forskjellig både med hensyn til størrelse og kompleksitet. Behovet for et periodisert regnskap vil derfor variere. Store statlige virksomheter som forvalter mye eiendeler, vil ha større nytte av å ta i bruk SRS enn små virksomheter uten eiendomsforvaltning. For store virksomheter kan det bl.a. være nyttig i vurderingen av kostnadseffektiviteten i virksomheten og i bruken av realkapital veiet opp mot bruk av arbeidskraft.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering bør nytten av å innføre et periodisert virksomhetsregnskap som et supplement til kontantregnskapet, vurderes opp mot merarbeid og merkostnader som påføres den enkelte virksomhet.

Hvis det ikke er aktuelt å innføre et konsolidert periodisert regnskap samlet for all statlig virksomhet, bør det ikke være et obligatorisk krav om at det skal innføres et periodisert regnskap for alle statlige virksomheter dersom nytten for den enkelte virksomhet ikke kan forsvare merkostnadene. Et slikt obligatorisk krav bør i tilfelle i første omgang begrenses til å gjelde for store statlige virksomheter som forvalter mye realkapital. For slike virksomheter vil det være nyttig å etablere en balanse som gir bedre oversikt over eiendeler og gjeldsforpliktelse i styringen av realkapitalen i virksomheten. Krav til balanseføring med verdifastsetting av eiendommer og tilknyttede gjeldsforpliktelse vil synliggjøre årlige avskrivninger som en kostnad for kapitalforbruket. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at bruk av to typer regnskap, regnskap ført etter kontantprinsippet og periodisert regnskap, kan føre til betydelige styringsproblemer i etatene. Dersom kontantprinsippet fortsatt skal gjelde, vil det være dette som vil være utgangspunktet for den overordnede styringen og for oppfølgingen av Stortingets vedtak og premisser for virksomheten. Bruk av to regnskapsprinsipper kan føre til at budsjettstyringen basert på kontantprinsippet kan bli svekket. Samferdselsdepartementet vil understreke at føringen av doble regnskaper i statlige virksomheter lett kan føre til forvirring og misforståelser for de som rapporterer og de som leser og bruker informasjonen fra regnskapene.

Mindre statlige virksomheter som ikke forvalter nevneverdig realkapital (eks. departementer og tilsynsmyndigheter) og hvor driftsutgiftene i hovedsak består av personalutgifter, vil ha liten nytte av å føre et periodisert regnskap i tillegg til kontantregnskapet. Samferdselsdepartementet mener at innføringen av en felles standardisert artskontoplan i kontantregnskapet har forbedret mulighetene til å foreta kostnadssammenligninger på tvers av statlige virksomheter og var en av begrunnelsene for å innføre artskontoplanen. Vi kan ikke se at et periodisert regnskap for denne type virksomheter vil gi særlig tilleggsinformasjon for styringen av virksomheten.

For små virksomheter (mindre enn 100 ansatte og under 100 mill. kr i driftsutgifter pr. år) mener utvalget at en tilpasning til SRS vil være lite krevende, men gevinsten vil heller ikke være så stor. Siden gevinsten ikke er stor, kan en da spørre seg om hvorfor en virksomhet skal måtte foreta en slik tilpasning.

Med henvisning til Kunnskapsdepartementet mener utvalget at det kan være lettere å forstå og bruke regnskapsinformasjon etter SRS fra underliggende virksomheter dersom departementene bruker SRS i sitt eget regnskap.

I motsetning til Kunnskapsdepartementet som i hovedsak styrer nettobudsjetterte virksomheter, styrer Samferdselsdepartementet kun bruttobudsjetterte etater. Vi er for vår del ikke enig i at det er noen nær sammenheng mellom etatenes virksomhet og regnskapsføring (særlig for de etatene med mye realkapital) og departementets interne regnskap som tilsier at

Samferdselsdepartementet har behov for et eget SRS-regnskap i styringen av sine underliggende etater.

Utvalget har lagt til grunn de totale kostnadene ved å innføre SRS for alle berørte virksomheter er beregnet til 93,7 mill. kr, hvorav kostnadene for de 12 største virksomhetene er beregnet til 77,3 mill. kr. I tillegg kommer varige kostnader for som er beregnet til 0,2-0,5 årsverk ekstra pr. år. Det går fram av utredningen at det er knyttet stor usikkerhet til disse kostnadsberegningene som Direktoratet for økonomistyring har gjort.

Det er vanskelig for Samferdselsdepartementet å vurdere om disse beregningene er realistiske. Vi har imidlertid merket oss at Statens vegvesen i sin høringsuttalelse mener at anslaget i rapporten om en innføringskostnad på 8,7 mill. kr for vegvesenet, kan være lavt vurdert. Etaten viser til at i tillegg til de rene systemendringene som må gjøres, kommer tid og ressurser til nødvendig oppbygging av kompetanse.

Av erfaringer bl.a. fra innføringen av SRS i Jernbaneverket mener Samferdselsdepartementet det vil kreve mye ressurser å innføre SRS. En innføring av SRS vil nødvendigvis måtte gå på bekostning av annet budsjett- og regnskapsarbeid som likevel må gjennomføres. Etter vår vurdering gir derfor innføringen av et artskontoregnskap og nye felles regler for årsrapportering godt nok sammenligningsgrunnlag for små statlige virksomheter og departementene. Dette gjelder både i sammenligninger av ressursbruken på tvers mellom virksomheter og over tid.

Utvalget mener at en romslig innføringsperiode vil gi den enkelte virksomhet muligheter til å tilpasse innføringen til andre innføringsprosesser som pågår i virksomheten og anbefaler en innføringsperiode på 2-3 år. Dersom det tas en beslutning om å innføre SRS i forbindelse med statsbudsjettet for 2017, mener utvalget at innføringen av et obligatorisk SRS-regnskap bør gjennomføres med virkning for regnskapsåret 2019 med muligheter for å søke om unntak fra deler av krav om SRS i henhold til fastsatt regelverk og etablert praksis.

Samferdselsdepartementet er enig i at dersom SRS skal innføres, må innføringsperioden være romslig, ikke minst for ut fra hensynet til å få på plass en mest mulig korrekt verdivurdering av eiendelene. Særlig for store virksomheter som for eksempel Statens vegvesen, med en omfattende og kompleks anleggsmasse vil det nødvendigvis ta tid å foreta slike verdivurderinger av anleggsmassen som grunnlag for årlige avskrivninger som kan gjenspeile et nødvendig drifts- og vedlikeholdsbehov i de årlige statsbudsjetter. Statens vegvesen har i sin høringsuttalelse også pekt på at 2-3 år er noe kort. Ut fra erfaringene med å innføre periodisert regnskap i Jernbaneverket mener vi også at 2-3 år er noe kort tid. Det bør derfor vurderes en lengre innføringsfrist enn 2-3 år.

Kap 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget konkluderer med at kostnadene med å utarbeide et bedre beslutningsgrunnlag med unntak av en overgang til utarbeidelsen av et SRS-regnskap, vil være små, og at merkostnader knyttet til å innføre SRS bør kunne dekkes innenfor de budsjetttrammer som hvert departement

og etat har avsatt til løpende forbedringer av sine økonomistyringssystemer, og at innføringen av SRS derfor ikke har budsjettmessige konsekvenser.

Som nevnt er Samferdselsdepartementet ikke enig i denne vurderingen. En innføring av et SRS-regnskap vil måtte medføre en ekstra økonomisk belastning. Dersom dette må dekkes innenfor gitte budsjetttrammer, må kostnader til dette nødvendigvis gå på bekostning av andre prioriterte aktiviteter i virksomhetene.

Med hilsen

Villa Kullild (e.f.)
departementsråd

Tore Raasok
ekspedisjonssjef

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg