



Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/telefon:
Inger Andrea Thrane /
22073093

Vår referanse:
15/251013-2

Deres referanse:

Vår dato:
10.02.2016

NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Høringsuttalelse fra Statens vegvesen

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av 8. desember hvor det bes om eventuelle merknader til NOU 2015:14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring.

Vegdirektoratet er i hovedsak enig i utvalgets anbefalinger, men har kommentarer til enkelte av tilrådingene. Vårt inntrykk er at NOU-en er et solid og faglig grundig arbeid.

Kapittel 3 Beslutninger – i staten

Kapittelet gir en god innføring i styringssystemet i Norge.

Kapittel 4 Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper

Utvalget anbefaler at kontantprinsippet som hovedregel videreføres, men ønsker mer periodisert informasjon og flerårige budsjettkonsekvenser og egenkapitalregnskap.

Tilråding 1: Det arbeides videre med hvordan periodisert regnskapsinformasjon fra virksomhetsnivå kan presenteres og sammenstilles som supplerende informasjon

Vi er enige i at dette må arbeides videre med. Se for øvrig våre kommentarer til kapittel 9 om periodisert regnskap.

Tilråding 2: Eventuell innføring av EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) i Norge avventes

Vi har ingen kommentarer til dette.

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

Tilråkning 1: Mer vekt på samfunnsøkonomiske analyser i redegjørelsene til Stortinget, herunder hvilke alternative tiltak som er vurdert

Statens vegvesen er prinsipielt enig i utvalgets tilråkning, men vil peke på at det ligger mye usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser. Etaten har lang erfaring med slike analyser, og ser at det er mange mulige feil som kan oppstå i analysene. Dette gjelder både feil i input til modellene, og feil i modellene. Gode samfunnsøkonomiske analyser er krevende på mange områder. De krever god forståelse av økonomiske sammenhenger, transportmessige konsekvenser, kostnadsanalyser og god kunnskap om samfunnet og mulig framtidig samfunnsutvikling.

Det er nødvendig med omfattende modellbruk i analysene, og transportetatene har utviklet omfattende transportmodeller og modeller for de samfunnsøkonomiske beregningene. Det er likevel slik at både transportetatene og andre fagmiljøer vanskelig kan forutse hvilken dynamikk som oppstår i samfunnet som følge av et bedre transporttilbud. Ulike analysemiljøer har de senere årene gitt svært ulike anslag på eksempelvis produktivitetseffekter som følge av at ny infrastruktur som følge av utvide bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Erfaringene fra Statens vegvesen kan tyde på at det også er usikkerhet om samfunnsøkonomiske beregninger på tvers av sektorer vil kunne være sammenliknbare.

Statens vegvesen er likevel enig i at samfunnsøkonomiske analyser i større grad bør legges til grunn for prioriteringer, men dagens beregningsmodeller bør videreutvikles og forbedres. Det vil imidlertid alltid være en politisk vurdering om hvilke andre hensyn som skal ivaretas.

Tilråkning 2: Redegjøre for kommende løpende budsjettmessige konsekvenser av tiltak, herunder også vedlikehold og drift

Vi er enige i at det i større grad bør redegjøres for fremtidige løpende budsjettmessige konsekvenser av tiltak som fremmes for Stortinget, herunder også årlige drift- og vedlikeholdskostnader.

Utvalget mener flere sektorer bør det legges mer vekt på livssyklusberegninger og planer for bruk av gevinstrealisering. Statens vegvesens samfunnsøkonomiske analyser er livssyklusberegninger. Når det gjelder gevinstrealisering har Statens vegvesen fått en beslutning om at gevinster av effektiviseringsprogrammet vårt skal brukes til tiltak på vegen. Planer for bruk av gevinstrealisering er imidlertid noe usikre for den enkelte etat så lenge det statlige budsjettssystemet er slik at det ikke legges inn som en føring i det løpende budsjettarbeidet fra Finansdepartementet at gevinster skal nyttes i egen etat.

Tilråkning 3: Avvikle rentekompensasjonsordninger og forskuttering av fremtidige statlige bevilgninger fra 2017

Utvalget mener rentekompensasjonsordninger og forskuttering av fremtidige statlige bevilgninger er ordninger som gir enkeltområder en beskyttet stilling innenfor

statsbudsjettet. Dette svekker Stortingets mulighet til å vurdere bevilgningsnivået opp mot andre formål på statsbudsjettet. Statens vegvesen mener at forskutteringer fortsatt bør benyttes for å oppnå fleksibilitet i gjennomføringen av prosjekter. Forskutteringer og tilhørende refusjonsforpliktelser utgjør dessuten en svært liten andel av den totale investeringsrammen de enkelte år. De største forpliktelsene har vært knyttet til bompengeprojekter, og for disse legges forslag om forskuttering av forutsatte statlige midler fram for Stortinget som del av den samlede finansieringsplanen for prosjektet.

Rentekompensasjonsordningen på fylkesveg ble innført da fylkeskommunene overtok store deler av riksvegnettet ved forvaltningsreformen i 2010, slik at fylkeskommunene skulle få bedre evne til å investere i eget utvidet vegnett. Ordningen ser ut til å ha økt investeringene. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si hva som ville skjedd uten ordningen og om ordningen vil ha en mer langsiktig effekt eller ikke.

Kapittel 6 Skille drift og investering

Utvalget konkluderer med at hovedtrekkene i hvordan man i statsbudsjettet behandler drift og investeringer bør videreføres. Investeringer har i dag ikke et generelt handikap i budsjettprosessen i forhold til drift. Det kan også tenkes at investeringer prioriteres for høyt, påpeker utvalget. Tiltak for å sikre bedre informasjon om framtidige kostnader til drift og vedlikehold på henholdsvis nye investeringer og eksisterende realkapital foreslås.

Statens vegvesen støtter utvalgets vurdering av at budsjettssystemet i seg selv ikke gir investeringsbeslutninger et handikap sammenliknet for eksempel med beslutninger om drifts- og vedlikeholdsmidler. På grunn av budsjettets omfang, bompenger og fleksibiliteten i budsjettene, har etaten evne til å håndtere selv svært store investeringsbeslutninger uten større problemer.

Tilråkning 1: Forventede kostnader til drift og vedlikehold bør beskrives i beslutningsgrunnlaget for nye investeringer for å tilrettelegge for nødvendig vedlikehold av disse

Utvalget peker på at det er behov for, i større grad enn i dag, å synliggjøre for Stortinget de langsiktige konsekvensene for utgifter til drift og vedlikehold av større investeringsbeslutninger. Statens vegvesen inkluderer i dag forventede kostnader til drift og vedlikehold av bl.a. nye investeringer i våre langsiktige planer som Nasjonal transportplan som behandles av Stortinget. Det gjøres i dag vurderinger av framtidige drifts- og vedlikeholdsbehov for investeringer i store prosjekter og etaten jobber kontinuerlig for å forbedre denne anslagsmetodikken. Vi støtter utvalgets tilråkning om å synliggjøre de langsiktige konsekvensene av for utgifter til drift og vedlikehold av investeringsprosjekter på en bedre måte overfor Stortinget.

Utvalget trekker frem at periodisering av kostnadene på virksomhetsnivå, jf. tilråkningene i kapittel 9, vil gi informasjon om kapitalslit/avskrivninger og dermed vil bidra til et bedre grunnlag for å vurdere vedlikeholdsbehov. Statens vegvesen har i dag oversikt over og følger med på størrelsen på forfallet på vegnettet. Vi er usikre på om regnskapsmessige tilnærminger vil gi oss et bedre grunnlag så lenge dette uansett er offentlig eiendom uten

reell markedsverdi. Det er de samme faglige vurderingene som må legges til grunn enten det er for å beregne vedlikeholdsbehov og etterslep eller det er for å beregne kapitalslit mm.

Tilråkning 2: Ha oversikt over kapitalbeholdninger for å tilrettelegge for god forvaltning av eksisterende kapitalgjensstander

Utvalget anbefaler at den enkelte virksomhet skal ha oversikt over kapitalbeholdninger med planer for hvordan de enkelte kapitalobjektene er tenkt forvaltet på lengre sikt. Planene bør også inneholde hvilket bevilgningsbehov forvaltningen fører med seg.

Vegnettet består av hundretusenvis objekter med ulik kvalitet og standard. Vi er usikre også her på hvor mye nytt vi får ut av slike beregninger. Nasjonal vegdatabank vil være vårt utgangspunkt. Vi er enig at vi må ha planer for hvordan kapitalobjektene bør forvaltes.

Statens vegvesen har i dag oversikt over hvor stort forfallet er på vegnettet og hvilket bevilgningsbehov som er nødvendig for å forhindre ytterligere forfall. Dette presenteres for Stortinget både i Nasjonal transportplan og i de årlige budsjettene.

Tilråkning 3: Flere virksomheter bør oppfordres til å benytte muligheten til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparinger på driftsbudsjettet over tre år.

Utvalget mener ordningen er lite kjent og bør utvides til for eksempel fem år, med en lengre periode for investering og gevinstrealisering for tilbakebetaling starter. Ordningen bør brukes på til å finansiere tiltak som kan effektivisere driften på sikt, ikke øke generelt aktivitetsnivå eller finansiere tiltak det er politisk motstand mot at virksomheten gjennomfører i egen regi.

Statens vegvesen har ikke benyttet seg av denne ordningen, men ser at det kan være et aktuelt virkemiddel for å få finansiert effektiviseringstiltak raskere.

Kapittel 7 Rasjonell anleggsdrift

Utvalget mener dagens budsjettssystem fungerer tilfredsstillende for å sikre rasjonell framdrift i investeringsprosjekter. Det ser imidlertid utfordringer knyttet til endring i prosjektomfang underveis i planlegging og kostnadsstyring.

Tilråkning 1: Kostnadsstyrt prosjektplanlegging

Utvalget vurderer såkalt omfangsutgliding som et stort problem med tanke på kostnadsøkning i planfasen. Utvalgets tilråkning er utarbeidelse av opplegg for kostnadsstyrt prosjektplanlegging. Målet med et slikt system er å bygge opp under realistisk vurdering av kostnadene ved valg av løsning og rasjonell framdrift for investeringsprosjekter. Dette skal gi mer kostnadsstyring og omfangskontroll. Utvalget foreslår at Statens vegvesen bør sette i gang en prosess fram mot NTP 2018 – 2029 med tanke på å utarbeide realistiske kostnadsstyrende anslag for prosjektene som legges inn.

Vi kan forstå hvorfor dette blir foreslått, og dette er en god tanke rent teoretisk sett. Det blir imidlertid krevende rent praktisk fordi prosjekter i samferdselssektoren handler om å løse utfordringer på en konkret distanse og med føringer for kvaliteten som er lite fleksible innenfor vegnormalregimet. Fokuset i et slikt regime vil først og fremst ligge på kostnadene,

og i mindre grad på hvilke mål det konkrete prosjektet er satt til å nå, og til hvilken kvalitet det har. Det er imidlertid viktig at eventuelle endringer i prosjektet blir fortløpende kostnadsvurdert og at prosjektet vurderer nytten av endringene opp mot kostnadene. Endringen i prosjektet må forankres gjennom beslutninger utført av beslutningstakere i vår organisasjon. Dette må videre Statens vegvesen kommunisere til Samferdselsdepartementet slik at endringen blir fortløpende kjent for departement og Stortinget.

En konsekvens av et opplegg med kostnadsstyrt prosjektplanlegging vil være å redusere omfanget av tillegg i prosjektet som strengt tatt ikke er nødvendig for å realisere prosjektets mål.

Utvalgets tilrådning vil innebære at detaljerte kostnadsanslag må foreligge i tidlig planfase. En kan stille spørsmål ved om det hensiktsmessig ut fra en ressursdisponering å hente inn kostnadsanslag som kan ligne på KS2-anslag så tidlig i en planfase som utvalget foreslår. Dette innebærer trolig at man må ha reguleringsplan ferdig vedtatt allerede når prosjektet skal inn i NTP første gang med risiko for at planvedtaket kan være foreldet når oppstartmidler bevilges. En effektiv løsning vil kunne være å utarbeide presise anslag i tidlig planfase innenfor dagens anslagsmetodikk, og samtidig kommunisere usikkerheten i anslagene og forutsetningene disse bygger på.

Tilrådning 2: Større innslag av porteføljestyring i vegsektoren enn i dag

Utvalget mener at det bør være større innslag av porteføljestyring enn i dag. Stortingets styring bør dreie seg om å fastsette overordnede mål og kriterier for veginvesteringene. Deretter bør det i større grad enn i dag overlates til lavere nivåer å velge ut konkrete prosjekter.

Vi er enig i utvalgets tilrådning. Større frihet med tanke på oppstart av prosjekt kan, ved god porteføljestyring, føre til en mer optimalisert utbyggingsstrategi. Dagens prioriteringsmekanismer med sterk politisk involvering i prioriteringen av prosjektporteføljen, kan medføre usikkerhet om framdrift for enkeltprosjekter, noe som kan gi urasjonell planlegging og økt generell planleggingstid.

Tilrådning 3: Redegjørelse for rasjonell framdrift på prosjektnivå

Ved framleggelse av enkeltprosjekter anbefaler utvalget at det innføres krav om redegjørelse for hva som er rasjonell framdrift på prosjektnivå, etter optimalisering av prosjektet ut fra variablene innhold, kostnad og tid.

Statens vegvesen støtter at det bør være mer fokus på å beskrive om en strekning slik den er definert i et prosjekt, er den mest optimale i henhold til rasjonell framdrift. Dette gjøres til en viss grad blir gjort i dagens prosjektstyringsplan, men vi ser at en vurdering av optimaliseringen knyttet til disse tre faktorene også kan gi beslutningstakerne viktig grunnlagsinformasjon. Det må vurderes om også HMS bør inngå som variabel ettersom det er en viktig målsetning i Statens vegvesen sin byggherrestrategi.

Kapittel 8 Flerårig budsjettering

Tilråding: Flerårige utsikter for statens inntekter og utgifter bør synliggjøres bedre, redegjørelse for budsjettmessige konsekvenser av planer Stortinget har behandlet på enkeltområder mv.

Utvalget anbefaler ikke innføring av bindende flerårige budsjettvedtak på enkeltområder. Det foreslår imidlertid at flerårige utsikter for statens utgifter og inntekter bør synliggjøres bedre og at det bør legges frem mellomlangsigtede framskrivninger (tre- til fem år ut over budsjettåret) med utgangspunkt i bl.a. vedtatt politikk. Vi er ikke uenig i dette eller anbefalingen om å redegjøre for budsjettmessige konsekvenser av planer Stortinget har behandlet på enkeltområder.

Kapittel 9 Virksomhetsregnskap etter statlige regnskapsstandarder

Tilråding 1: Det bør bli obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS)

Utvalget peker på at det har vært en gradvis utvikling av og standardisering av de statlige virksomhetsregnskapene og viser til at mulighet for å få konsistent sammenligning over tid innenfor den enkelte virksomhet og mulighet for sammenligning på tvers i staten ut fra felles regnskapsprinsipper, vil gi nyttig tilleggsinformasjon. Utvalgets tilråding er derfor at det bør bli obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). Dersom det viser seg vanskelig eller at kostnadene ikke er i samsvar med nytten for den enkelte virksomhet og staten som helhet, kan det søkes om unntak.

Statens vegvesen har hittil ikke tatt i bruk SRS. Vår vurdering er at vi for en stor del har informasjonen som er nødvendig for å kunne utarbeide virksomhetsregnskapet etter SRS, men at vi så langt ikke har innført SRS da vi ikke har kunnet se at kostnaden ved å innføre det vil medføre en tilsvarende nytte. Vi er imidlertid ikke uenige i argumentene som begrunner hvorfor det nå bør bli obligatorisk å avlegge regnskapet etter SRS. Vi ser det også som positivt at dette vil bidra til større åpenhet omkring forvaltning av fellesskapets ressurser. Felles regnskapsprinsipper og en standard for presentasjon av resultater øker tilgjengeligheten for allmennheten.

Statens vegvesen er en stor desentral organisasjon, og vi ser derfor at det kan bli en utfordring å bygge tilstrekkelig kompetanse i de ulike ledd ute i organisasjonen.

Tilråding 2: Rapportering av periodisert informasjon fra virksomhetsregnskapet

Utvalget tilrår at rapportering av periodisert informasjon fra virksomhetsregnskapet gjøres obligatorisk, sammen med kontantbasert informasjon til statsregnskapet. Vi er enige i utvalgets tilråding.

Tilråding 3: Det arbeides videre med forenkling og standardisering

Utvalget anbefaler at det arbeides videre med forenkling og standardisering på områder der virksomhetene i dag behandles forskjellig. Statens vegvesen støtter utvalgets tilråding. Forenkling og standardisering bidrar til mest mulig effektive prosesser og er viktig å for å

kunne legge til rette for sammenligninger mellom de ulike virksomheter der dette er relevant.

Tilråkning 4: Det gis rimelig tid til omlegging

Utvalget anbefaler at det gis rimelig tid til omleggingen. En periode på 2–3 år vil gi virksomhetene tid til å innpasse arbeidet i sine øvrige planer og en omlegging for de statlige virksomhetene bør skje senest fra og med regnskapsåret 2019.

Dersom omleggingen skal tre i kraft fra og med regnskapsåret 2019, betyr det at endringer av systemer og annen tilrettelegging må gjøres i løpet av 2018. Vi mener 2–3 år er noe kort tid, men at 3–5 år vil være en mer hensiktsmessig tidshorison. Det er i rapporten for Statens vegvesen anslått en innføringskostnad på 8,7 mill. kr. Utvalget gjør oppmerksom på at det er vanskelig å gi et godt anslag for de tolv store virksomhetene i staten hvor Statens vegvesen er en av dem. Basert på tidligere erfaringer tror vi dette anslaget kan være noe lavt vurdert. I tillegg til de rene systemmessige endringene som må gjøres, kommer tid og ressurser til nødvendig oppbygging av kompetanse.

Kapittel 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget mener kostnadene for å utarbeide bedre beslutningsgrunnlag, med unntak av overgang til obligatorisk virksomhetsregnskap, er små. Dette avhenger av hvor strenge kravene til verdifastsetting og avskrivninger blir. Blir dette veldig strengt, kan dette medføre mye byråkrati.

Styring- og strategistaben
Med hilsen

Lars Aksnes
Direktør

Inger Andrea Thrane

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.