

Notat 2002:2

**Finansielle rammebetingelser for
utbyggingsprosjekter i Jernbaneverket**

Forord

På oppdrag fra Jernbaneverket har Statskonsult gjennomgått de finansielle rammebetingelsene for utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet.

I notatet har Statskonsult sett nærmere på behovet og mulighetene for å gjøre endringer i dagens finansieringssystem, herunder en overgang fra årlige bevilgninger til flerårig budsjettering gjennom prosjekt- eller rammebevilgninger som dekker hele prosjektgjennomføringen. Dette er generelle problemstillinger som vil kunne gjelde for flere statlige virksomheter med store investeringsprosjekter.

Statskonsult vil takke alle som har bidratt med informasjon og verdifulle bidrag ved innsamlingen av data.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Notatet er utarbeidet av Marianne Iselin Kvalvåg og Bjørn Gulbrandsen. Anne-Grete Aase har bistått i slutføringen av notatet.

Oslo, april 2002

Vivi Lassen
Avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Mandat	5
1.3 Metode og tilnærming	6
2 Beskrivelse av oppgaver og rammebetingelser i Jernbaneverket	7
2.1 Om Jernbaneverkets oppgaver og utfordringer	7
2.2 Jernbaneverkets rammebetingelser.....	9
2.2.1 Finansielle rammebetingelser ved ulike statlige tilknytningsformer	9
2.2.2 Fullmakter som gir forvaltningen adgang til å pådra staten forpliktelser i fremtidige budsjetter	11
2.2.3 Jernbaneverkets fullmakter.....	14
3 Utfordringer knyttet til Jernbaneverkets finansielle rammebetingelser	15
4 Vurdering av behovet for og mulighetene til endringer	22
4.1 Mer fleksibel planlegging i forhold til NTP	22
4.2 Synliggjøring av konsekvenser ved avvik mellom årlige bevilgninger og bevilgningsbehov som følger av vedtatte prosjekter	23
4.3 Bruk av dagens fullmakter og eventuelt utvidede fullmakter.....	24
4.4 Muligheter for å inngå flerårige kontrakter med private som på veisektoren.....	25
4.5 Vurdering av å innføre et mer langsiktig forpliktende perspektiv i budsjetteringen av utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet	27
Vedlegg 1 Hovedprinsippene i bevilgningsreglementet og økonomiregelverket	
Vedlegg 2 Hva gjør andre sammenlignbare virksomheter?	
Vedlegg 3 Fra ettårige til flerårige budsjetter – Erfaringer fra andre land	
Vedlegg 4 Regjeringens forslag til tiltak for bedre styring av statlige investeringer	
Litteratur	



Sammendrag

Bakgrunn og metode

Jernbaneverket har bedt Statskonsult om bistand til å gjennomgå dagens finansieringssystem for utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet. Utbyggingsprosjektene finansieres gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Systemet med årlige bevilgninger påvirker mulighetene for å drive en rasjonell planlegging og gjennomføring av prosjekter som går over flere år.

Dagens system gjør at større investeringsprosjekter ikke alltid kan gjennomføres på optimal tid, noe som kan øke utbyggingskostnadene betydelig. I tillegg kommer tapt nytte for samfunnet. Den tapte nytten gir seg utslag både med hensyn til at brukerne ikke kan benytte den aktuelle jernbanestrekningen, og ved at anslått avlastning for veinettet ikke oppnås. Dette gir økte samfunnsmessige kostnader i form av køer, forsinkelser og dårlig fremkommelighet.

Jernbaneverket ønsker å utrede behovet for og mulighetene til å gjøre endringer i dagens finansieringssystem, herunder en overgang fra årlige bevilgninger til flerårig budsjettering gjennom prosjekt- eller rammebevilgninger som dekker hele prosjektgjennomføringen. Dette er generelle problemstillinger som er aktuelle for flere statlige virksomheter med store investeringsprosjekter.

Statskonsult har foretatt dokumentstudier og intervjuet personer i Jernbaneverket og Samferdseldepartementet, og noen andre virksomheter som har store investeringsprosjekter: Statens vegvesen, Forsvarsbygg og Statsbygg. Data fra dette kartleggingsarbeidet danner grunnlaget for Statskonsults vurderinger og anbefalinger.

Fleksibel planlegging av utbyggingsvirksomheten

Forholdet mellom langsiktige planer i Nasjonal Transportplan (NTP) og årlige bevilgningsrammer, viser at det er behov for en fleksibel planlegging av utbyggingsvirksomheten på jernbaneområdet. Jernbaneverket har enkelte store prosjekter som legger beslag på en vesentlig del av investeringsrammen.

Eventuelle endringer i den årlige bevilgningsrammen til investeringsformål kan følgelig få stor effekt for prosjekter som ligger på marginalen av bevilgningen. En mulighet som kan gi større fleksibilitet i planleggingen, er en reduksjon i antall prosjekter som til enhver tid er under planlegging og gjennomføring. En annen mulighet er at Jernbaneverket i større grad tar sikte på å dele opp de største prosjektene allerede på planleggingsstadiet. Dette kan gjøre det lettere å håndtere svingninger i den årlige bevilgningsrammen.

Synliggjøring og dokumentering av konkrete konsekvenser

Når det oppstår avvik mellom den årlige bevilgningsrammen og det årlige bevilgningsbehovet (som følger av vedtatte og igangsatte prosjekter), er det viktig å synliggjøre konsekvensene. Det er i slike tilfeller viktig å kunne dokumentere hvilke konkrete konsekvenser avviket får, blant annet knyttet til ineffektiv ressursbruk i utbyggingsprosjektene. Etter Statskonsults vurdering bør Jernbaneverket i større grad legge vekt på dette.

Behovet for endrede finansielle rammebetingelser

Det bør vurderes om dagens fullmakter kan brukes mer aktivt, og om Jernbaneverket bør få fullmakter i tråd med det tilsvarende virksomheter i flere andre land har. Mye tyder på at utbyggingsprosjektene kunne vært gjennomført på en mer kostnadseffektiv måte dersom Jernbaneverket hadde hatt andre finansielle rammebetingelser. I Sverige og Danmark kan utbyggerne ta opp rentebærende lån, og virksomhetene står overfor mer forpliktende langsiktige budsjettammer for henholdsvis tre og fire år fremover. Flere andre land har generelt et mer langsiktig perspektiv i budsjetteringen enn det Norge har.

Flerårig budsjettering har flere ulemper, det vil blant annet binde opp statsbudsjettet, noe som vil redusere muligheten for å bruke budsjettet som finanspolitisk verktøy. Mye taler likevel for at systemet med ettårige budsjettammer ikke er særlig velegnet for finansiering av større utbyggingsprosjekter.

En viktig forutsetning for innføring av mer langsiktige rammer for denne typen prosjekter, er at systemet utformes og følges opp slik at det oppleves forpliktende for begge parter. Kostnadsrammene må være realistiske og i større grad enn i dag være bindende for begge parter. Dette gjelder også med hensyn til sluttdatoer for prosjektene.

For å kunne realisere gevinstene ved innføring av flerårige budsjettammer er det en forutsetning at virksomhetene ikke i samme grad som tidligere kan be om tilleggsbevilgninger. Et flerårig budsjettvedtak knyttet til den totale rammen for et investeringsprosjekt, kan i utgangspunktet virke disiplinerende og oppleves som mer forpliktende for alle parter enn dagens kostnadsrammer. Samtidig vil det stille nye krav til oppfølgings- og rapporteringsrutiner.

Innføring av flerårige prosjektbevilgninger forutsetter at departementet legger betydelig vekt på kontroll av de totale kostnadsrammene – at de er korrekte og gode nok og at de er innenfor hensiktsmessige usikkerhetsmarginer. Dette inngår også i dagens system med årlige bevilgninger, men det blir desto viktigere i et nytt system fordi det blir mindre muligheter for å justere kursen underveis.

Etter Statskonsults oppfatning vil de nye kravene om ekstern kvalitetssikring av kostnadsrammene for større investeringsprosjekter i prinsippet gjøre det lettere å innføre et mer langsiktig perspektiv i budsjetteringen enn tidligere. Spørsmålet er om flerårige prosjektbevilgninger bør være neste skritt i arbeidet med å bedre styringen av store statlige investeringsprosjekter.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Jernbaneverket har bedt Statskonsult om bistand til en gjennomgang av dagens finansieringssystem for utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet.

Utbyggingsprosjektene i Jernbaneverket finansieres i dag gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Systemet med årlige bevilgninger påvirker mulighetene for å drive en rasjonell planlegging av prosjekter som går over flere år.

Jernbaneverket har en liten prosjektportefølje på investeringssiden, og dette gjør at enkelte svært store prosjekter legger beslag på en vesentlig del av bevilgningen. Endringer i de årlige bevilgningene kan følgelig få stor effekt på de prosjektene som ligger på marginalen av bevilgningen.

Jernbaneverket ønsker å få utredet behovet og mulighetene for å gjøre endringer i dagens finansieringssystem, herunder en overgang fra årlige bevilgninger til flerårig budsjettering gjennom prosjekt- eller rammebevilgninger som dekker hele prosjektgjennomføringen for de enkelte prosjektene.

Dette er generelle problemstillinger som vil være aktuelle for flere statlige virksomheter som har store investeringsprosjekter.

Regjeringen har nylig nedsatt et utvalg som skal vurdere muligheter for og eventuelle fordeler og ulemper med å innføre flerårig budsjettering, og nye prinsipper for budsjettering og regnskap i statlig forvaltning. Utvalget skal levere sin innstilling til finansministeren 1. desember 2002.

I dag har om lag halvparten av medlemslandene i OECD – i statsbudsjett-sammenheng – enten allerede i en viss grad tatt i bruk bedriftsøkonomiske prinsipper eller planlegger å gjøre det. Målet for det internasjonale arbeidet med budsjettreformer er å sikre en bedre utnyttning av ressursene i forvaltningen sammenlignet med dagens kontantprinsipp. Utvalget som i 2000 evaluerte Stortingets budsjettreform av 1997¹ anbefalte at spørsmålet om en mer lang-siktig budsjetthandling i Norge ble nærmere vurdert.

1.2 Mandat

Målet med prosjektet er å kartlegge og vurdere behovet for endringer i dagens finansielle rammebetingelser for utbyggingsprosjekter i Jernbaneverket.

Statskonsult har fått følgende mandat og skal:

1. Kort beskrive dagens finansielle rammebetingelser på utbyggingsområdet i Jernbaneverket

¹ Innst .S. nr. 174 (2000–01)

-
2. Redegjøre for svakheter ved dagens system
 3. Innhente erfaringer fra andre sammenlignbare virksomheter
 4. Vurdere behovet for endringer i finansieringssystemet – herunder behovet for rammebevilgninger eller flerårige budsjetter – samt redegjøre for fordelene ved overgang til prosjekt- eller rammebevilgninger.

1.3 Metode og tilnærming

Notatet er utarbeidet på grunnlag av en kombinasjon av dokumentstudier og delvis strukturerte intervjuer.

Dokumentstudiene har omfattet stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner, styringsdokumenter, årsmeldinger, rapporter, regelverk, brev/notater til /fra Jernbaneverket.

Vi har intervjuet personer i Jernbaneverket, Statens vegvesen, Forsvarsbygg, Statsbygg og Samferdselsdepartementet.

Statskonsults beskrivelser og faglige vurderinger må ses i lys av den informasjonstilgangen vi har hatt i prosjektet.

Notatet er delt inn i to deler. I den første delen foretas noen generelle og prinsipielle betraktninger knyttet til rammebetingelser for store statlige investeringsprosjekter. I den siste delen går det nærmere inn på Jernbaneverkets situasjon, og det redegjøres for utfordringer knyttet til de finansielle rammebetingelsene på jernbaneområdet.

2 Beskrivelse av oppgaver og rammebetingelser i Jernbaneverket

2.1 Om Jernbaneverkets oppgaver og utfordringer

Jernbaneverket er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet.

Hovedmålet for samferdselspolitikken er å sikre god fremkommelighet og gode kommunikasjoner for befolkning og næringsliv i alle deler av landet. Viktig i denne sammenhengen er å legge til rette for overføring av person- og gods-transport fra vei til jernbane på områder der jernbanen har relative fortrinn. Det er et overordnet mål at det ikke skal forekomme tap av menneskeliv, alvorlige skader på mennesker eller skader på omgivelser og materiell som følge av sammenstøt mellom tog, togavsporinger eller ulykker ved planoverganger.

Jernbaneverket skal på vegne av staten forvalte statens jernbanestruktur med tilhørende anlegg og innretninger og utøve de funksjoner som er tillagt virksomheten. Overordnet myndighet fastsetter omfanget av og standarder for kjøreveien og bevilger midler til drift og vedlikehold.

I tråd med Norsk jernbaneplan (NJP)² er det i perioden 1998–2007 planlagt en modernisering av jernbanen. Det fremgår her at regjeringen vil prioritere utvikling av visse jernbanestrekninger og tiltak på jernbanenettet.

På bakgrunn av Stortingets behandling av Nasjonal transportplan (NTP) ble den økonomiske rammen for NTP økt med 9 mrd. 2000-kroner i perioden 2002–11. Av dette økte den årlige rammen som Jernbaneverkets skal forholde seg til, med 250 mill. kroner.

På bakgrunn av politiske føringer i NTP har Jernbaneverket – på linje med Statens vegvesen, Kystverket og Luftfartsverket – fastsatt et eget handlingsprogram. I handlingsplanen angis konkrete planer for blant annet investeringer i perioden 2002–11, med hovedvekt på perioden 2002–05. For de fire første årene er det utarbeidet et detaljert program for hvert enkelt år. For de seks siste årene er programmet mindre detaljert og ikke fordelt per år.

Handlingsplanen er laget med utgangspunkt i retningslinjer fra Samferdselsdepartementet, der hovedprioriteringene i NTP presiseres, og der det gis føringer for selve arbeidet med handlingsprogrammet og de økonomiske rammene som legges til grunn.

Handlingsplanen forholder seg til Jernbaneverkets hovedmål og strategier, og omfatter nyanlegg, prioriterte programområder samt drift og vedlikehold. Planen inneholder også virkningsanalyser som gir en verbal beskrivelse av nytte og kostnader ved de enkelte tiltakene. Det er gjennomført kost-/nytteanalyser

² St.meld. nr. 39 (1996–97), Norsk Jernbaneplan 1998–2007

for de fleste tiltakene. Tiltakene er supplert med indikatorer som forventet reduksjon i antall drepte, spart reisetid med mer.

Det fremgår av NTP at regjeringens anbefalte strategi er utarbeidet innenfor en økonomisk planramme for statlige midler på 165 mrd. kroner³ til transportformål for perioden 2002–11. Av denne rammen er 4 356 mill. kroner per år fordelt til Jernbaneverket.

Departementets retningslinjer for transportetatenes arbeid med sektorvise handlingsprogram for perioden 2002–11 ble gitt i brev av 25.10.00. Her påpekes det at de økonomiske rammene vil måtte legges til grunn for planleggingen i perioden, men at de ikke er bindende i budsjettsammenheng. Det vises videre til at beregningene i stortingsmeldingen var basert på foreløpige og grove analyser av prioriterte tiltak, og at det derfor knytter seg relativ stor usikkerhet til dem. Det understrekes at en viktig oppgave i forbindelse med utarbeiding av de sektorvise handlingsprogrammene er å kvalitetssikre virkningsberegningene gjennom et mer detaljert beslutningsgrunnlag.

I brev av 20.02. 01 ble det på bakgrunn av innstillingen fra samferdselskomiteen gitt supplerende føringer for arbeidet med sektorvise handlingsprogrammer. Her vises det til at de økonomiske rammene som skal legges til grunn, er økt med totalt 9 mrd. kroner i perioden 2002–11, hvorav rammen som Jernbaneverket skal forholde seg til, økes med 250 mill. kroner pr år i perioden.

I de supplerende retningslinjene stilles det krav om at Jernbaneverket skal gjøre marginalvurderinger med +/- 1 400 mill. kroner i perioden. Det stilles ikke krav om at Jernbaneverket i handlingsprogrammet presenterer virkningsberegninger innenfor rammene for marginalvurderinger. Jernbaneverket må med andre ord ikke redegjøre for konkrete konsekvenser/virkninger ved reduserte eller økte bevilgninger i forhold til planene i NTP.

I disse retningslinjene gis det også konkrete føringer for bruken av de økte planrammene til jernbaneformål, blant annet vises det til at oppstarten av dobbeltspor Sandnes–Stavanger skal fremskyndes så langt som praktisk mulig.

I budsjettproposisjonen skal det gis en oversikt over Jernbaneverkets planlagte investeringer i budsjettåret. Det er laget en tabell som viser det enkelte prosjekts totale kostnadsoverslag, påløpte kostnader og budsjettforslag for budsjettåret. Generelt skal kun enkeltprosjekter over 50 mill. kroner omtales i budsjettproposisjonen, med unntak av prosjekter som har særlig politisk og/eller prinsipiell interesse. Bakgrunnen for at bare prosjekter over en viss størrelse omtales, er at det på samferdselssektoren legges økt vekt på målstyring.

Kostnadsoverslagene for det enkelte prosjekt er basert på oppdaterte kostnadstall og usikkerhetsanalyser. Alle kostnadsoverslagene er i løpende kroner der gjenstående arbeid er prisjustert til 2001-priser. Eventuelle avvik i forhold til det som er presentert i fjorårets budsjettproposisjon, er kommentert i en egen omtale av hvert prosjekt.

³ Tall i 2000-kroner.

Ved planlegging og utbygging av større jernbaneprosjekter er det fastsatt kriterier for usikkerhet knyttet til de ulike fasene av prosjekteringen.⁴ Frem til 1999 ble jernbaneprosjekter lagt frem for Stortinget og tatt opp til bevilgning på hovedplannivå, det vil si med usikkerhet i kostnadsoverslagene på pluss/minus 20 prosent. Dette er nå endret slik at prosjekter ikke tas opp til bevilgning før detaljplanleggingen er kommet så langt at usikkerhetsmarginen i kostnadsoverslagene er redusert til pluss/minus 10 prosent. På grunn av denne endringen føres kostnader til detaljplanlegging av prosjektene på en særskilt måte i budsjettssammenheng. Disse kostnadene blir ført til de respektive prosjektene etter vedtak om utbygging.

I de siste årene er det satt i gang en rekke tiltak for å bedre grunnlaget for kostnadsberegninger og styring av kostnader i investeringsprosjektene. Kostnadsoverslag skal være basert på godkjent reguleringsplan. I henhold til retningslinjene som er gitt i gul bok 2000, skal det foretas en ekstern kvalitets-sikring av alle investeringer med kostnadsoverslag over 500 mill. kroner.

2.2 Jernbaneverkets rammebetingelser

Som ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet står Jernbaneverket overfor generelle finansielle rammebetingelser som er gitt i statens bevilgningsreglement og statens økonomiregelverk (se vedlegg 1). Videre er Jernbaneverket gitt spesielle fullmakter i budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet. Nedenfor gis en oversikt over hvilke rammebetingelser Jernbaneverket må forholde seg til.

2.2.1 Finansielle rammebetingelser ved ulike statlige tilknytningsformer

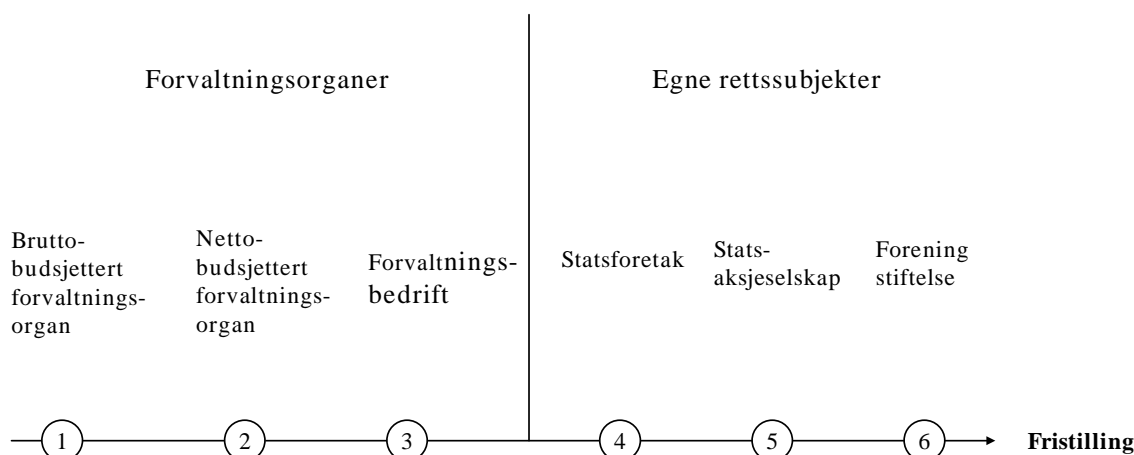
En statlig virksomhets økonomiske handlingsfrihet i drifts- og investeringssaker avhenger av virksomhetens tilknytningsform.⁵

Figur 1 viser de ulike tilknytningsformene plassert på en skala der graden av fristilling øker jo lenger til høyre virksomheten er plassert.

⁴ St.meld. nr. 46 Nasjonal transportplan 2002–2011

⁵ BI: Sørensen og Dalen med mer. Forskningsrapport nr. 9–2001: *Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor*

Figur 1: Tilknytningsformer i statlige virksomheter



Som hovedregel er forvaltningsorganer bruttobudsjettert, slik at det treffes bindende vedtak om både virksomhetenes inntekter og utgifter. Virksomheter som delfinansieres gjennom ulike typer av eksterne oppdrag, kan gis mulighet til å bruke nettobudsjettering. Dette betyr at virksomheten mottar en bevilgning til driften av virksomheten og må rapportere hvordan denne bevilgningen brukes, men at virksomheten kan øke inntjeningen gjennom oppdragsinntekter.

Normalt har ikke forvaltningsorganer adgang til å ta opp lån, og heller ikke adgang til å omdisponere midler mellom drifts- og investeringsformål. På visse vilkår har imidlertid forvaltningsorganer og statsforetak med en høy andel av inntekter fra brukerbetaling, adgang til å ta opp lån. Virksomheter som i hovedsak finansieres over offentlige budsjetter har svært beskjedne muligheter til å lånefinansiere investeringer.

Forvaltningsorganer benytter normalt kontantprinsippet i sin regnskapsføring. Det vil si at virksomhetene fører utgifter og inntekter i den perioden som betalingen skjer. På denne måten viser utgiftskonti hva som er betalt ut i perioden og ikke faktisk bruk av innsatsfaktorer, og inntektskonti viser hva som betales inn i perioden uavhengig av når inntekten er opptjent. Investeringer utgiftsføres ved betaling, og regnskapet viser ikke beholdningen av utstyr (for eksempel bygg og lagerførte varer). Kostnader ved å bruke utstyr og kapital fremgår ikke av regnskapet.

Det skal likevel føres et kapitalregnskap som beskrevet i økonomiregelverket: *Virksomheten skal i økonomisystemet ha oversikt over alle de eiendeler og forpliktelser som den har ansvar for innen statens kapitalregnskap.*⁶

Kapitalregnskapet kan betraktes som en form for balanse som omfatter likvide aktiva, kortsiktige fordringer, gjeldsposter (skattetrekk og lignende) og mellomregningskonti vis-à-vis andre statlige virksomheter. I dette ligger at alle fordringer og forpliktelser skal være registrert i reskontroen, og at alle bankkonti og beholdningskonti skal avstemmes løpende mot reskontroen. (Løpende vil si minst en gang i måneden.)

⁶ Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, punkt 10-1.3.

Private virksomheter og offentlige selskaper bruker normalt det som kalles for *regnskapsprinsippet*. Her blir kostnader og inntekter regnskapsført for den perioden forbruket eller opptjeningen skjer. Utgifter og inntekter periodiseres avhengig av når kostnader påløper og inntektskrav oppstår. Beholdningsendringer (forskuddsutbetalinger og utestående fordringer) vises som eiendeler (aktiva) i regnskapet, og påløpte ubetalte kostnader vises som gjeld (passiva). Investeringer aktiveres med senere avskrivninger, det vil si at investeringer i større utstyr, maskiner og bygninger vises som aktiva i regnskapet, og kostnadene ved bruk av kapitalutstyret vises som periodiserte avskrivninger i regnskapet.

Et forvaltningsorgan kan ha særskilte og utvidede fullmakter. Et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er unntatt fra deler av det statlige regelverket. Det kan dreie seg om unntak fra Stortingets, regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet, fra visse deler av offentlighets- og forvaltningsloven, fra tjenestemannsloven, fra tjenestetvistloven, fra statlig arbeidsgiveransvar og personalforvaltning eller fra bevilgningsreglementet.

Utvidede fullmakter vil si at virksomheten kan benytte nettobudsjettering, at den kan benytte regnskapsprinsippet i stedet for kontantprinsippet, og at den ikke skal rapportere til Finansdepartementet. Det vil si at rapporteringen til statsregnskapet kan gå via fagdepartementet.

Særskilte og utvidede fullmakter åpner dessuten for nye finansieringsmuligheter, slik at finansieringskildene kan utvides til også å omfatte markedet. Det kan innebære en større grad av markedstilpasning.

2.2.2 Fullmakter som gir forvaltningen adgang til å pådra staten forpliktelser i fremtidige budsjetter

Som nevnt er statsbudsjettet i Norge basert på at bevilgningen bare står til disposisjon i ett år. I tråd med kontantprinsippet og prinsippet om realistisk budsjettering kan en ikke be om større bevilgning enn det som trengs til kontante utbetalinger i løpet av et budsjettår.

Ved statlige utbyggingsprosjekter vil det imidlertid ofte være behov for å inngå kontrakter som pådrar staten forpliktelser utover et år. I bevilgningsreglementet er det derfor egne bestemmelser som gir fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret.

Følgende bestemmelser er relevante for statlige investeringsprosjekter:

- *Bestillingsfullmakter* (§ 8, 1. ledd)
Når leveringsforholdene gjør det hensiktsmessig, kan Stortinget gi fullmakt til utover rammen av bevilgningene å bestille materiell og lignende som skal leveres og betales helt eller delvis i senere terminer (bestillingsfullmakt).

Vanligvis må bestilling av varer og tjenester gjøres samme år som bevilgning foreligger og betaling skal foretas. Stortinget kan imidlertid gi en virksomhet fullmakt til å bestille materiell og lignende for levering og betaling i

senere budsjetterminer selv om dette medfører at virksomheten går utover bevilgningsrammene. Fullmakten gjelder kun for det enkelte år, og ubrukt fullmakt faller bort ved årets slutt. Det er ikke satt noen generell grense for hvor langt ut i fremtiden en kan forskyve leverings- og betalingstidspunktet.

- *Byggekontrakter m.v. (§ 9)*

Vedtak om startbevilgning til et bestemt anlegg, bygg eller særlig innretning, gir fullmakt til å slutte de nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslag. Det samme gjelder dersom det innenfor et oppgitt kostnadsoverslag gis startbevilgning til anskaffelse av materiell, utstyr og lignende i forbindelse med de nevnte prosjekter. For statens forretninger er det fastsatt egne regler i § 6, fjerde ledd.

Denne paragrafen gjelder også som startbevilgning til selve prosjektet som omfatter anlegget, og gir fullmakt til å pådra staten forpliktelser ut over gitt bevilgning. Når Stortinget godkjenner startbevilgningen, godkjenner det samtidig kostnadsoverslaget. Kostnadsoverslaget må derfor oppgis i departementets fagproposisjon, og det må stå i den trykte budsjettproposisjonen.

Dersom det senere viser seg at kostnadsoverslaget ikke holder, kan Finansdepartementet godkjenne en økning av kostnadsrammene innenfor visse grenser. Ved større økninger må saken forelegges Stortinget på nytt (§11, 1. og 2. ledd).

- *Investeringsfullmakter*

Departementene kan få Stortingets samtykke i å forplikte staten for fremtidige budsjetterminer utover gitt bevilgning. Slike fullmakter benyttes for investeringsprosjekter som ikke er omtalt med kostnadsoverslag overfor Stortinget.

- *Garantifullmakt (§ 8, 4. ledd)*

Departementene kan få Stortingets samtykke i at det gis tilsagn om statsgaranti for lån. Dette kan være lån som tas opp for utbedring og utbygging i forbindelse med investeringsprosjekter.

- *Forskuttering*

Stortinget kan gi departementene lov til å inngå avtaler med lokale aktører om forskuttering av investeringsprosjekter. Disse avtalene kan gis som generelle avtaler eller være knyttet opp mot enkeltprosjekter. Ved behandling av St.meld. nr. 38 (1996–97) NLP 1998–2007⁷ ba Stortinget regjeringen om å åpne for forskuttering fra lokalt hold der Luftfartsverket har prioriterte investeringsprosjekter. Det er i den forbindelse satt opp noen generelle krav for denne typen finansiering. Det stilles blant annet krav til prosjekttype, omfang og når refusjoner skal gis. Størrelsene på refusjonene bør tilsvare forskuttet beløp uten kompensasjon for prisstigning og eventuelle renter på lån. Fordi forskutteringsordninger legger bindinger på statens

⁷ Jf Innst. S. nr. 228 (1996–97)

frihet til å disponere midler i fremtiden, er mulighetene for forskuttering begrenset i omfang. Ved å knytte ordningen kun til prioriterte investeringsprosjekter, vil ordningen medføre at vedtatte utbyggingsprosjekter forseres uten merkostnader for staten.

Statlige virksomheter kan gis fullmakt til selv å godkjenne søknader og inngå avtaler om forskuttering. Prosjekter av spesiell politisk eller prinsipiell karakter vil som regel måtte legges frem for departementet. Før forslag om forskuttering av et investeringsprosjekt kan godkjennes/fremmes, skal det foreligge godkjent detaljplan for å sikre seg mot betydelige avvik i kostnadsoverslaget. Omfanget av forskutteringer må omtales i de årlige budsjettframleggene for Stortinget.

- *Anleggsbidrag*

Statlige virksomheter kan få fullmakt til å motta anleggsbidrag / eksterne tilskudd til investeringsprosjekter som ikke er prioritert i løpende investeringsplaner. Det settes krav om at bidragsyttere fraskriver seg alle rettigheter i forhold til infrastrukturen og dennes utforming samt fremtidige inntekter. For enkelte statlige virksomheter (Luftfartsverket) er det stilt krav om at tilskuddet fører til at prosjektet blir bedriftsøkonomisk lønnsomt med en gitt realavkastning (minst 7 prosent).

Prosjekter som mottar bidrag fra eksterne, kan gjennomføres tidligere enn ved gjeldende prioriteringer fordi prosjektet blir mer bedriftsøkonomisk lønnsomt/mindre ulønnsomt. Stortinget vil i de årlige budsjettframleggene orienteres om omfanget av denne typen finansiering. Gitt de begrensingene som er nevnt ovenfor, settes det ofte ikke noen grenser for hvor store, eller hvor mange slike bidrag virksomhetene kan motta. I enkelte tilfeller gis det særlig fullmakt til å motta anleggsbidrag knyttet til enkeltprosjekter.

- *90-poster*

90-poster kan betraktes som finansposter dersom man sammenligner med regnskapet for en privat bedrift, og benyttes til omplassering av finansiell formue. 90-poster blir for eksempel brukt i de tilfeller der en statlig virksomhet skyter inn aksjekapital i en annen virksomhet. Et annet eksempel på bruk av 90-poster er der en statlig virksomhet tar opp lån i statsbankene.

Under utgifter (utlån, statsgjeld m.v.) føres bare beløp som skal aktiveres som formuesøkning i statens kapitalregnskap. Dette omfatter blant annet

- avdrag på statsgjeld
- utlån til statsbanker og andre
- aksjeinnskudd, stiftelseskapital og leieboerinnskudd

Inntektene føres på motsvarende 90-post (tilbakebetalinger m.v.), og benyttes til avdrag fra statsbankene og andre lån fra staten. Under inntektspostene føres også salg av statens aksjer og obligasjoner samt opptak av lån.

Ordinære forvaltningsorganer kan benytte 90-poster dersom de får lov til å investere i et selskap eller har eierinteresser som de får lov til å selge. Bruken av 90-poster forutsetter ikke inntekter.

2.2.3 Jernbaneverkets fullmakter

Stortinget har⁸ gitt enkelte fullmakter til å pådra staten forpliktelser utover gitte bevilgninger på jernbaneområdet. Det er blant annet gitt en bestillingsfullmakt på 650 mill. kroner knyttet til poster til drift, vedlikehold og investeringer (post 23, 25 og 30). Dette betyr at Stortinget gir Samferdselsdepartementet lov til å bestille materiell utover gitt bevilgningsramme, men likevel slik at samlet ansvar for nye bestillinger og gammelt ansvar ikke overstiger den fastsatte rammen på 650 mill. kroner.

Stortinget har også gitt departementet lov til å forplikte staten for fremtidige budsjettår når det gjelder investeringsprosjekter. Dette gjelder kun investeringsprosjekter som ikke er omtalt med kostnadsoverslag overfor Stortinget. Samlet ramme for gamle og nye forpliktelser skal ikke overstige 150 mill. kroner.

Videre har Stortinget gitt Samferdselsdepartementet lov til å inngå en avtale om forskuttering av 50 mill. kroner fra LKAB (et svensk gruveselskap som bruker Narvik som utskipningshavn) til utbygging av et nytt kryssingsspor på Ofotbanen mot tilbakebetaling uten renter i 2004. Det er også inngått en forskutteringsavtale med NSB BA i forbindelse med opprusting av Kongsvingerbanen. NSB BA har i dette tilfellet forskuttert 70 millioner kroner som skal tilbakebetales i 2002 og 2003. Det betales ikke renter for lånet. Denne fullmakten er spesifikt knyttet til et enkeltprosjekt og er ikke generell.

Jernbaneverket har mulighet for å inngå avtaler om anleggsbidrag til utbedring og opprusting av bestemte jernbanestrekninger. Bidragene kan gis av private og offentlige virksomheter. Jernbaneverket har derfor i enkelte år hatt fullmakt til å motta slike bidrag knyttet til spesielle prosjekter. Det er inngått avtaler om anleggsbidrag i forbindelse med Ofotbanen og Eidangertunnelen. Førstnevnte avtale er gjort med LKAB, og gjelder et bidrag til opprusting av Ofotbanen til å tåle 30 tonns aksellast. Bidraget utgjør 116,2 millioner kroner og utbetales over årene 2000–03. Når det gjelder Eidangertunnelen, har kommunene i Grenland⁹ bidratt med 10 millioner kroner fordelt på årene 1999 og 2000. Grekonifondet har bidratt med 10 millioner kroner fordelt på årene 2000 og 2001. I budsjettproposisjonen for 2002 ble det ikke gitt fullmakt til å motta anleggsbidrag.

Jernbaneverket er også gitt merinntektsfullmakt: Jernbaneverket har fullmakt til å overskride bevilgningene på postene 23, 25 og 30 under kapittel 1350 mot tilsvarende merinntekter på andre poster under kapittel 4350.

⁸ I St prp. nr. 1 (2001–02)

⁹ Jamfør St.prp. nr. 1 (1999–2000) side 147

3 **Utfordringer knyttet til Jernbaneverkets finansielle rammebetingelser**

I dette kapitlet gis en oversikt over hvilke utfordringer Jernbaneverket står overfor og hvilke forhold som oppleves som problematiske med dagens rammebetingelser. Innholdet bygger på intervjuene som er gjennomført i Jernbaneverket, Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen, Forsvarsbygg og Statsbygg, og på studier av ulike dokumenter på området.

Manglende samsvar mellom NTP og årlige bevilgninger

NTP inneholder planer for investeringer, drift og vedlikehold av infrastrukturen i det nasjonale jernbanenettet for perioden 2002–11. Planen ble behandlet av Stortinget våren 2001.

I St. prp. nr. 1 (2001–02) vises det til at regjeringen ikke har funnet rom for å følge opp handlingsprogrammene i planperiodens første år. Dersom de planlagte rammene fordeles over fire år, innebærer budsjettet for 2002 86,8 prosent dekning i forhold til stipulerte planer i NTP. Dette gjelder samlede bevilgninger til drift, vedlikehold og investeringer.

I budsjettproposisjonen vises det til at budsjettforslaget for Jernbaneverket innebærer en klar økning målt mot saldert budsjett for 2001, og følgelig er et betydelig skritt i riktig retning. Det understrekes videre at regjeringen fortsatt har ambisjoner om å følge opp de økonomiske planrammene for 2002–05 i fireårsperioden, samt de målene som ligger i St.meld. nr. 46 og som følger av Stortingets behandling av denne. I budsjettproposisjonen vises det til at dette må ses i lys av at det fortsatt er et høyt aktivitetsnivå i norsk økonomi.

I 2001 ble det bevilget 1 048,4 mill. kroner til investeringer på jernbaneområdet. Dette er en nedgang på 140 millioner kroner fra året før. For 2002 er det bevilget 1 300 millioner kroner til investeringer i jernbanen, noe som er ca. 600 millioner mindre enn beregnet bevilgningsbehov i henhold til NTP. En betydelig del av investeringsrammen er satt av til ulike typer politisk høyt prioriterte prosjekter for å bedre sikkerheten på jernbanenettet. Ifølge Jernbaneverket er de reelle rammene til utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet redusert fra om lag 800 mill. kroner i 2001 til om lag 400–500 mill. kroner i 2002.

Bevilgningene til drift og vedlikehold er opprettholdt, noe som er helt i tråd med regjeringens uttalelser i forbindelse med NTP for perioden 2002–11:

Departementene påpeker at de økonomiske rammene ligger til grunn for planleggingen i perioden, men er ikke bindende i budsjettsammenheng. Planlegging under økonomiske rammer er et viktig redskap i styring av avvik mellom budsjett og plan. Departementene viser til at dersom det i forbindelse med årlige budsjetter ikke blir rom for å følge opp planrammene, vil Regjeringen skjerme drift og vedlikehold. Det forutsettes at handlingsprogrammene utformes slik at de kan fungere som et effektivt styringsredskap ved eventuelle avvik mellom budsjett og plan.

I det første året i planperioden for NTP er det satt av 630 millioner kroner mindre i årlige bevilgninger til investeringer på jernbaneområdet enn det NTP legger opp til.

Jernbaneverket peker på at det er budsjettet og ikke NTP som viser de reelle politiske prioriteringene på jernbaneområdet. Dagens utilstrekkelige budsjett-rammer kan derfor tolkes som et signal om en nedprioritering av samferdselsområdet – og jernbaneområdet spesielt. I den forbindelse vises det til at i forhold til NTP er investeringer på jernbaneområdet oppfylt med 68 prosent for første år i planperioden, mens tilsvarende tall på veiområdet er 85 prosent. Dette må også ses i lys av tidligere langtidsplaner på jernbaneområdet, der en hadde en oppfylleelsesgrad for planlagte investeringer på om lag 90 prosent.

Nivået på investeringene på jernbaneområdet som fremgår av NTP, er imidlertid vesentlig høyere enn tidligere plandokumenter. Hvis en fordeler investeringene som er gitt i NTP i planperioden, vil dette innebære i snitt 1,8 mrd. kroner i årlige jernbaneinvesteringer. NTP er imidlertid ikke fordelt på år.

Jernbaneverket viser til at de er klar over at de må leve med usikkerhet om de økonomiske rammene. Samtidig pekes det på at NTP har skapt forventninger om økt satsing på jernbanen. Jernbaneverket viser til at det er vanskelig å vite hvilke planer de skal kommunisere internt og eksternt. Eksternt må Jernbaneverket forholde seg til aktører på lokalt og regionalt nivå som har lest NTP, og som forventer lokale og regionale investeringer på jernbaneområdet i tråd med denne. Jernbaneverket har videre i retningslinjer fra departementet blitt bedt om å ta utgangspunkt i NTP og lage handlingsplan på grunnlag av denne. Samtidig har det vært klart at det ikke har vært mulig å følge opp planene i NTP innenfor den årlige bevilgningsrammen, og at handlingsplanen ikke er hensiktsmessig å forholde seg til i den interne planleggingen.

Samferdseldepartementet har nå bedt Jernbaneverket om å forholde seg til to ulike scenarier, dvs. planlegge for både for en situasjon der planene i NTP følges opp bevilgningsmessig, og for en situasjon der dagens bevilgningsrammer blir videreført.

NTP er i dag en mellomting mellom flerårsplan/-budsjett og et politisk dokument. Flere av informantene peker på at det er viktig å være klar over at dette gir føringer for hvordan virksomhetene bør forholde seg til dokumentet. Fra Jernbaneverkets side vises det til at de ulike signalene som gis i henholdsvis NTP og budsjettproposisjonen, fører til betydelige omstillingskostnader.

Jernbaneverket har forholdt seg til NTP, og på grunnlag av denne laget et handlingsprogram for investeringer, drift og vedlikehold av infrastrukturen i det nasjonale jernbanenettet for perioden 2002–05. Formålet med handlingsprogrammet har vært å legge opp til en effektiv gjennomføring av tiltak og oppgaver innenfor rammene av NTP og Stortingets behandling av denne. Samferdseldepartementet har gitt retningslinjer for hvordan Jernbaneverket skal utarbeide handlingsprogrammet.

Jernbaneverket viser til at det også er positive trekk i budsjettet for 2002. Det er ifølge Jernbaneverket positivt at de samlede bevilgninger til Jernbaneverket øker i forhold til året før, og at regjeringen opprettholder et høyt nivå på drifts- og vedlikeholdsmidler til jernbanen. Det er også positivt at det gis klare signaler om at det skal være en god fremdrift og god kontinuitet i planarbeidet for nye jernbanestrekninger.¹⁰ Det er viktig at store investeringsprosjekter sikres en rasjonell fremdrift slik at budsjettene tilpasses en effektiv fremdrift – og ikke omvendt. Jernbaneverket viser til at dette vil ha stor betydning for fremdriften på de største investeringsprosjektene. For Jernbaneverket er den største investeringsposten neste år arbeidet med nytt dobbeltspor på strekningen Sandvika–Asker. Arbeidet startet opp i år 2001, og det er satt av 517 millioner til dette for 2002.

Systemet med årlige bevilgninger gir ikke den forutsigbarhet som er nødvendig for optimal gjennomføring av flerårige investeringsprosjekter
Systemet med årlige bevilgninger gir ikke den forutsigbarhet som er nødvendig for optimal gjennomføring av større flerårige investeringsprosjekter. Det vises til at mulighetene for rasjonell planlegging av prosjekter som går over flere år, er vanskelig med dagens budsjettssystem.

Manglende samsvar mellom årlige bevilgningsrammer og bevilgningsbehov medfører at investeringsprosjekter får en ikke optimal fremdrift, noe som fordyrer prosjektene. Usikkerhet knyttet til årlige bevilgninger kan i seg selv gi merkostnader fordi entreprenørene sikrer seg i anbudene. Redusert fremdrift på veiprojekter øker i henhold til Statens vegvesen prosjektkostnadene med 10–15 prosent.

Et eksempel på et prosjekt som ikke ble gjennomført på optimal tid, er utbyggingen av jernbanen mellom Moss og Ski. Jernbaneverket viser til at prosjektet ble gjennomført i løpet av en tiårsperiode, mens optimal gjennomføringstid hadde vært 4–5 år.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet har Dovre International AS kvalitetssikret kostnadsoverslagene for dobbeltspor Skøyen–Asker. I rapporten vises det til at usikkerhet knyttet til de årlige bevilgningene vil påvirke kostnadene for prosjektet, og at det vil ha stor betydning for prosjektet at det tildeles stabile bevilgninger i tråd med den investeringsprofilen som legges til grunn. Det pekes videre på at det å operere med et gitt tak på de årlige bevilgningene, er en rammebetingelse som ikke gir en optimal fremdrift i prosjektet. Dersom årlige bevilgninger kan heves eller avvike utover 10 prosent kan aksepteres, er det større mulighet for at prosjektet kan gjennomføres mer rasjonelt. Merkostnader ved forsinkelse av prosjektet er beregnet til minimum 100 millioner per år. I tillegg kommer utsatt nytte av prosjektet. Det vil si tapt nytte for samfunnet og brukerne.

¹⁰ Budsjett-innst. S.nr.13 (2001–2002)

Det foreligger ikke mye dokumentasjon på merkostnader i utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet knyttet til begrensede årlige bevilgninger. Jernbaneverket viser til at det tas sikte på å dokumentere konsekvensene av redusert fremdrift i utbyggingsprosjekter som en følge av dagens finansieringssystem.

Usikkerhet knyttet til nivået på de årlige bevilgningene til investeringer, har ifølge Jernbaneverket hatt store konsekvenser for enkelte utbyggingsprosjekter. I og med at de årlige bevilgningene har blitt lavere enn behovene, har Jernbaneverket sett seg nødt til å legge enkelte prosjekter ”på is” i perioder. Dette har påført Jernbaneverket avbruddskostnader, noe som har ført til at de samlede prosjektkostnadene har blitt betydelig høyere enn de burde være. Selv om et prosjekt stoppes etter at forprosjektet er avsluttet, vil det som regel være nødvendig å opprettholde en viss minimumsbemanning internt for raskt å kunne starte opp prosjektet igjen når den årlige bevilgningsrammen tillater dette.

Det vil videre påløpe kostnader i forbindelse med allerede inngåtte avtaler med leverandører. I henhold til Jernbaneverket vil virksomheten også påføres kostnader i forbindelse med tapt tillit og anseelse i samfunnet. En vesentlig fare ved den usikkerhet som følger av dagens system med langsiktige planer nedfelt i NTP og årlige bevilgninger som ikke nødvendigvis står i forhold til dette, er at Jernbaneverket mister verdifull kompetanse ved tap av kunnskap, historikk, nettverk og personell. Dette vil medføre økte kostnader for Jernbaneverket dersom et prosjekt starter opp på nytt på et senere tidspunkt.

Flere av de intervjuede viste til at det bør være flerårige prosjektbevilgninger for store utbyggingsprosjekter. Områder med store investeringer passer ikke inn i systemet med årlige budsjettbevilgninger. Dagens system med årlige bevilgninger er velegnet for drifts- og vedlikeholdsprosjekter, men er ikke i samme grad egnet for store investeringsprosjekter. Andre land har i større grad innført flerårige budsjettbevilgninger på disse områdene. Det vises blant annet til at Finland har innført flerårige prosjektbevilgninger for store utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet.

Det er en generell utvikling at OECD-land innfører en større grad av flerårs-perspektiv i statsbudsjettet. De aller fleste land som står oss nær, har ettårige budsjetter, men har innført mekanismer for mer eller mindre formelt aksepterte politiske rammebeslutninger for bestemte områder.

I et arbeidsnotat fra Finansdepartementet vises det til at selv om ettårsprinsippet for statsbudsjettet formelt sett gjelder i både Norge, Sverige og Danmark¹¹, har en i Sverige og Danmark også utviklet flerårsbudsjetter.¹² I både Sverige og Danmark legges budsjettanslag for flere år frem for parlamentet. I Sverige opereres det med treårsbudsjetter og det fastsettes utgiftsrammer som gjelder for tre år. I Danmark er det fireårsbudsjetter som har flere likhetstrekk med våre langtidsbudsjetter.

¹¹ Formelt sett fattes bevilgningsvedtak for ett år om gangen

¹² FIN: Arbeidsnotat nr. 4 (1999): . *Sammenlignende analyse av statlig økonomistyring og økonomiregelverket i Norge, Sverige og Danmark*

I notatet fremgår videre at Norge skiller seg fra mange andre land ved at flerårs-perspektivet er lite utviklet. Budsjettanslag for flere år formidles i liten grad til Stortinget. Flerårsperspektivet i budsjettsammenheng er i Norge hovedsakelig avgrenset til arbeidet med konsekvensjusteringer, der en anslår utgifter og inntekter for de tre påfølgende årene etter budsjettåret. Det vises til at det konsekvensjusterte budsjettet primært benyttes internt i Finansdepartementet, og benyttes kun i beskjeden grad i regjeringen.

I arbeidsnotatet vises det videre til at det er ulik praksis i de ulike landene med hensyn til hvordan en fastsetter den initielle eller foreløpige budsjetttrammen for en virksomhet. I Sverige starter en budsjettprosessen med å oppdatere treårsbudsjettet, og ved at Riksdagen fastsetter et utgiftstak. I Norge tas det som regel utgangspunkt i det endelige budsjettet fra året før, uten aktivt å ta i bruk materiale/anslag som er utarbeidet i forbindelse med konsekvensjusteringene. I arbeidet med neste års budsjetttramme for Jernbaneverket og konsekvensjusteringene som gjøres i den forbindelse, tas det utgangspunkt i fjorårsrammen, og ikke i bevilgningsbehovet som følger av NTP.

Behov for synliggjøring av konsekvensene ved manglende samsvar mellom årlige bevilgninger og planene i NTP

I NTP legges det vekt på at virkningsberegninger skal gjennomgås i større detalj i etatenes handlingsprogram. De sentrale måleparametere for virkningene skal forelegges Stortinget og være utgangspunkt for resultatrapporteringen i de årlige budsjetter og ved revisjon av handlingsprogrammet.

I handlingsplanen som Jernbaneverket har utarbeidet på grunnlag av NTP, vises det til at det er utarbeidet virkningsanalyser som inneholder en strukturert verbal beskrivelse av nytte og kostnader ved de enkelte tiltakene, supplert med indikatorer som forventet reduksjon i antall drepte, spart reisetid med mer. For de fleste tiltakene er det også gjennomført kost-/nytteanalyser.

I handlingsplanen gis det relativt korte beskrivelser av de ulike prosjektene. Målet for prosjektet gjengis, og det gis en kort beskrivelse av tiltaket. Videre orienteres det om planlagt fordeling av prosjektets kostnader og planlagt fremdrift i prosjektet. Til slutt gis en oversikt over virkningsberegninger som er foretatt for prosjektet (i en tabell).

Virkningsberegningene er knyttet til en rekke konkrete indikatorer og nøkkelområder som er angitt av departementet:

- årlig reduksjon i samfunnets transportkostnader
- årlig reduksjon i bedriftsøkonomiske kostnader for næringslivet
- årlig reduksjon i antall drepte
- årlig reduksjon i antall skadde og drepte
- skade- og dødsrisiko
- antall personer som får redusert innendørs støynivå (til 42 dBA)

Forholdet mellom nytte og kostnader, i form av nettonytte, inngår som et element i denne omtalen.

Forutsetninger som legges i denne typen analyser bør generelt være gjennomarbeidet og mest mulig realistiske. Dersom dette ikke er tilfelle, vil ikke denne typen analyser egne seg som et beslutningsgrunnlag. Kost-/nytteanalyser vil uansett gi stort rom for skjønn, og det kan derfor være en fordel at kost-/nytteanalysene er enkle, slik at det er lett å se hva som er og hva som eventuelt ikke er lagt inn.

Det pekes på at det tidligere har vært diskusjoner knyttet til enkelte forutsetninger som har vært lagt til grunn i Jernbaneverkets analyser. Jernbaneverket viser til at de den siste tiden har lagt ned et betydelig arbeid med å videreutvikle sine kost-/nytteanalyser, og at det er utarbeidet en metodehåndbok for samfunnsøkonomiske analyser for jernbanen. I den forbindelse har Jernbaneverket også tatt kontakt med andre virksomheter, for eksempel Statens vegvesen, for å utveksle erfaringer og samordne metodebruken.

Videre vises det til at det fokuseres mer på usikkerhet ved utbyggingsprosjekter. Det er blant annet foretatt ekstra kursing om usikkerhetsstyring med sikte på å skape større bevissthet om usikkerhet og å identifisere usikre elementer.

Generelt er det viktig at statlige virksomheter legger vekt på å dokumentere og påpeke uheldige konsekvenser ved manglende samsvar mellom planer og årlige bevilgninger, for eksempel ineffektiv ressursbruk. Slike forhold bør dokumenteres grundig slik at beslutningsgrunnlaget blir robust. Mange statlige virksomheter, for eksempel Statens vegvesen, har arbeidet mye med å påpeke og dokumentere konsekvensene av manglende bevilgninger. En god faglig bemanning er en forutsetning for å kunne utføre denne typen oppgaver.

Gjennomgangen av dokumenter viser at Jernbaneverket, sett i forhold til andre virksomheter, kan ha et forbedringspotensial knyttet til å tydeliggjøre og dokumentere konsekvenser ved reduserte bevilgninger.

Dagens prosjektstruktur skaper problemer ved manglende samsvar mellom behandlede planer og årlige bevilgninger

Jernbaneverkets investeringer er budsjettert på en fellespost. De største investeringsprosjektene er spesifisert i budsjettproposisjonen. Systemet med en felles rammebevilgning for alle prosjektene gjør at eventuelle reduksjoner eller endringer i de årlige bevilgninger kan få store konsekvenser for de mindre prosjektene.

I dag er det slik at noen få store prosjekter ”sluker” nesten hele bevilgningen, mens flere små investeringer må dele på resten. Fordi Jernbaneverket har en relativt liten prosjektportefølje på investeringssiden og at enkelte store prosjekter legger beslag på store deler av bevilgningen, kan reduksjoner/endringer i de årlige bevilgninger få store konsekvenser for de prosjektene som ligger på marginalen. Ved eventuelle reduksjoner i bevilgningen gir denne prosjektstrukturen lav fleksibilitet. Sett fra et utbyggingsynspunkt er det ønskelig å gå bort fra systemet med en felles rammebevilgning til investeringer, og heller opprette egne prosjektbevilgninger for de store utbyggingsprosjektene.

Ideen bak dagens system der midlene til investering er samlet på en egen post, er å sikre mer effektiv utnyttelse av midlene som bevilges av Stortinget. Det er et ledd i rammebudsjetteringen at antall budsjettposter skal være lavest mulig, så lenge en overholder reglene på området. Den statlige virksomheten vil selv ha størst forutsetninger for å vite hvordan midlene best kan utnyttes innenfor budsjettammen. Dette er bakgrunnen for at statlige virksomheters midler til investeringer som regel er budsjettert på en fellespost. I prinsippet gir dette systemet virksomheten økt frihet til å omdisponere midler fra et investeringsprosjekt til et annet, men gir samtidig virksomheten ansvar for å passe på at rammen holdes.

Enkelte peker på at noen av dagens jernbaneprosjekter er svært store, og at de med fordel kunne vært delt opp i flere moduler eller delprosjekter. Andre viser til at enkelte prosjekter burde vært større enn i dag for å få en mer rasjonell fremdrift.

I enkelte tilfeller vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å ta i bruk deler av en jernbanestrekning før hele strekningen er fullført. Dette vil forbedre kost-/nytteforholdet, og er særlig aktuelt for prosjekter som går over mange år. I slike tilfeller kan det lønne seg å dele opp prosjektet i mindre delprosjekter. For prosjekter som strekker seg over 10–11 år, vil nåverdien av nytten bli liten på det tidspunktet beslutningen tas. Selv om enkelte prosjekter kan deles opp, vil ikke dette gjelde alle. I enkelte prosjekter kan en først få realisert nytten etter at hele prosjektet er gjennomført.

4 Vurdering av behovet for og mulighetene til endringer

I det følgende vil vi drøfte behovet for og mulighetene for å gjøre endringer i de finansielle rammebetingelsene for Jernbaneverket. Det vil her legges vekt på det som har kommet frem i intervjuene med aktørene på området, og på studier av sentrale dokumenter. I kapitlet vil vi først gå inn på de utfordringer og muligheter Jernbaneverket har innenfor dagens rammer. Til slutt er det – i tråd med mandatet – gitt en særlig drøfting av behovet og mulighetene for flerårig budsjettering av de store investeringsprosjektene. Statskonsult står ansvarlig for alle faglige vurderinger og anbefalinger i dette kapitlet.

4.1 Mer fleksibel planlegging i forhold til NTP

Manglende samsvar mellom NTP og den årlige bevilgningsrammen på jernbaneområdet viser at det er behov for en fleksibel planlegging av utbyggingsvirksomheten. I den forbindelse er det viktig at handlingsplaner tar høyde for at bevilgningene til investeringer på jernbaneområdet ikke er i tråd med det som det legges opp til i NTP. Handlingsplanen har hittil i stor grad vært en operasjonalisering av planene i NTP, og har følgelig ikke kunnet fungere som en reell plan.

I planarbeidet må Jernbaneverket nå forholde seg til ulike fremtidsbilder. Departementet har bedt Jernbaneverket om å planlegge ut fra to ulike bevilgningsnivåer:

1. en videreføring av 2002-rammen
2. rammene i NTP pluss eventuelt etterslep

Det er viktig at realismen i ulike fremtidsbilder kommuniseres godt internt i Jernbaneverket, og at Jernbaneverket på alle nivåer forholder seg til at NTP er et politisk dokument. For å få dette til, er det viktig med en god dialog, og et tett samarbeid mellom nivåene internt i Jernbaneverket og mellom departementet og Jernbaneverket.

Jernbaneverket har relativt mange prosjekter i ulike faser gående samtidig. Ved å redusere antall prosjekter som til enhver tid er under planlegging/gjennomføring, kan Jernbaneverket lettere tilpasse utbyggingsvirksomheten til årlig bevilgningsramme.

Jernbaneverkets utbyggingsprosjekter er større enn tidligere. En mulighet som kan gi Jernbaneverket større fleksibilitet på utbyggingsområdet, er i større grad å dele opp de største prosjektene allerede på planleggingsstadiet. Dette kan gjøre det lettere å håndtere svingninger i den årlige bevilgningsrammen. Eventuelle reduksjoner i årlige bevilgningsrammer vil ikke i samme grad gå utover de marginale prosjektene som i henhold til Jernbaneverket i dag lett blir ”skviset” i slike situasjoner.

Teoretisk sett kunne en større oppdeling av de store prosjektene bidra til at nytten av prosjektene blir realisert på et tidligere tidspunkt. Jernbaneverket viser til at en optimal størrelse på prosjektene er noe som etterstrebes, og at enkelte prosjekter allerede er delt opp i delprosjekter, for eksempel prosjektet *Dobbeltspor Skøyen –Asker*. Selv om det kan være muligheter for i større grad å dele opp prosjekter, er det klart at dette ikke alltid vil være hensiktsmessig. I mange tilfeller vil gevinsten ved en jernbaneinvestering først kunne realiseres når hele prosjektet er avsluttet.

4.2 Synliggjøring av konsekvenser ved avvik mellom årlige bevilgninger og bevilgningsbehov som følger av vedtatte prosjekter

Gjennomgangen av de finansielle rammebetingelser i andre sammenlignbare virksomheter viser at andre virksomheter ikke har like store problemer med svingninger i de årlige bevilgningene som Jernbaneverket – sett i forhold til det bevilgningsbehovet som følger av planlagte investeringer. En forklaring på dette kan være at det på enkelte politikkområder (for eksempel Statsbygg, Statens vegvesen og Forsvarsbygg) er mer aktive pressgrupper som er med på å synliggjøre konsekvensene av eventuelle budsjettmessige reduksjoner. På disse områdene er det i liten grad politisk akseptabelt å redusere de årlige bevilgningene i forhold til planlagte rammer. Når det for eksempel gjelder byggeprosjekter på Statsbyggs område, vil den virksomheten som skal bo i huset og det ansvarlige departement reagere. Videre kan dette forklares ved at virksomhetene er flinke til å synliggjøre konsekvensene ved eventuelle avvik mellom årlige bevilgninger og bevilgningsbehovet. Statens vegvesen har for eksempel bygget opp mye kompetanse rundt dette.

Etter Statskonsults vurdering kan det derfor se ut til at Jernbaneverket i større grad bør ta sikte på å synliggjøre konsekvenser ved eventuelle reduksjoner i de årlige bevilgningene i forhold til bevilgningsbehovene som følger av vedtatte utbyggingsprosjekter. For å nå frem i en slik situasjon, er det viktig å redegjøre godt for og dokumentere konkrete konsekvenser og bruke faglig informasjon. Dette gjelder blant annet kost-/nytteanalyser, beskrivelse av virkninger på omkringliggende forhold og ineffektiv ressursbruk.

For Jernbaneverkets del bør en vurdere om det ikke bør gis mer konkrete vurderinger av alle konsekvensene for enkeltprosjektene som rammes, og om ikke dette bør dokumenteres og tallfestes i større grad i forhold til de enkelte prosjektene enn det som gjøres i dag. For beslutningstakerne vil det være viktig å få informasjon om hvilke konkrete grupper og prosjekter som vil bli berørt dersom prosjektet ikke får tilstrekkelige rammebetingelser. I henhold til en undersøkelse¹³ av hvilke forhold som påvirker politikeres beslutninger ved veiprojekter, kom det frem at forhold som konkrete virkninger for næringslivet, lokale synspunkter og prosjekttype, har større innvirkning på politikernes beslutninger enn generelle nytte-/kostnadsbrøker.

¹³ TØI-notat 1026/93 *Politiske beslutninger om investeringer i veier* (Nyborg og Spangen)

4.3 Bruk av dagens fullmakter og eventuelt utvidede fullmakter

Etter det Statskonsult kan se, er fullmaktstrukturen knyttet til investeringsprosjekter slik det nå presenteres i budsjettproposisjoner og tildelingsbrev, noe uklar. Det opereres med en rekke fullmakter som har betydning for virksomheter med store investeringsprosjekter. For enkelte av fullmaktene er det litt uklart hva som inngår i dem. Videre ser det ut til at forholdet mellom de ulike fullmaktene i visse tilfeller er noe utydelig, og at de i enkelte tilfeller kan være noe overlappende.

I §9 i bevilgningsreglementet vises det til at vedtak om startbevilgning til et bestemt anlegg, bygg eller særlig innretning, gir fullmakt til å slutte nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslag. Når Stortinget godkjenner en startbevilgning, godkjennes samtidig kostnadsoverslaget. Kostnadsoverslaget må derfor oppgis i departementets fagproposisjon, og det må stå i den trykte budsjettproposisjonen.

Hva inngår egentlig i denne fullmakten? Hva innebærer det at Stortinget har godkjent en kostnadsramme for et prosjekt, og hvor bindende er dette for prosjektet? Betyr dette at virksomheten gjennom denne fullmakten får lov til å pådra seg forpliktelser knyttet til prosjektet utover den årlige bevilgningen så lenge den holder seg innenfor den godkjente kostnadsrammen for prosjektet? I bevilgningsreglementet står det ikke eksplisitt at denne fullmakten kun gjelder innenfor de årlige bevilgningsrammene.

Det er videre noe uklart hva som er de reelle forskjellene mellom bestillingsfullmakten, fullmakt som følger av vedtak om startbevilgning (§ 9), og investeringsfullmakten. I alle disse fullmaktene får Jernbaneverket lov til pådra seg forpliktelser utover gitt bevilgning. Gjennom bestillingsfullmakten har Jernbaneverket fått mulighet til å ha "ubetalte regninger" knyttet til blant annet investeringsprosjektene innenfor en gitt ramme. Gjennom vedtak om startbevilgning (§9) og investeringsfullmakten har Jernbaneverket fått mulighet til å ha ubetalte regninger knyttet til de investeringsprosjektene som henholdsvis *er omtalt* og *ikke er omtalt* med kostnadsoverslag i budsjettproposisjonen.

Jernbaneverket har i løpet av de seneste årene fått nye fullmakter – fullmakt til å forskuttere og fullmakt til å motta eksterne tilskudd/anleggsbidrag innenfor visse vilkår (jf. punkt 2.2.3) Fullmakten til forskuttering på jernbaneområdet er knyttet til enkelttilskudd, i motsetning til på veiområdet der den er generell. Jernbaneverket viser imidlertid til at det som regel gis fullmakt til forskuttering ved behov.

Jernbaneverket bør videre vurdere om de i tilstrekkelig grad utnytter disse mulighetene for alternativ finansiering av virksomheten. Kanskje kan flere kommuner og fylkeskommuner som berørte aktører være interessert i å forskuttere midler for å få prosjektene gjennomført raskere? Jernbaneverket bør undersøke mulighetene for dette. Det samme gjelder fullmakten til å få eksterne bidrag. Videre bør Jernbaneverket vurdere om en ikke bør be om å få en generell fullmakt til forskuttering som på veiområdet.

Ordinære forvaltningsorganer finansieres i hovedsak over offentlige budsjetter og har generelt svært beskjedne muligheter til å lånefinansiere investeringer. Jernbaneverket er et ordinært forvaltningsorgan og har ikke adgang til å ta opp rentebærende lån. For ordinære forvaltningsorganer er imidlertid rentefritt statslån på en 90-post en mulighet. Ved byggingen av Gardermobanen ble det opprettet et eget selskap eid av NSB, og det ble benyttet 90-poster til finansieringen. I dette prosjektet ble ikke fremdriften i prosjektet påvirket av begrensninger i bevilgningsrammen.

Statlige virksomheter med en høy andel av inntektene fra brukerbetaling, kan på visse vilkår få adgang til å ta opp lån. Dersom Jernbaneverket kunne lånefinansiere utbyggingsprosjektene, ville ikke den årlige bevilgningsrammen være så begrensende for utbyggingsvirksomheten som den er i dag.

En vurdering av om Jernbaneverket skal få nye og videre fullmakter, for eksempel muligheten til å ta opp rentebærende lån, bør ses i sammenheng med en helhetlig vurdering av Jernbaneverkets tilknytningsform. Det vises i den sammenheng til at så lenge Jernbaneverket i stor grad er bevilgningsfinansiert og ikke har store inntekter, vil det ikke være hensiktsmessig å endre tilknytningsformen. Dersom Jernbaneverket i større grad fikk inntekter, for eksempel ved at alle operatørene på jernbanenettet¹⁴ betalte for bruken, kombinert med et tilskudd fra departementet gjennom kjøp av ulønnsomme tjenester, kunne videre fullmakter eller en annen tilknytningsform være mer aktuell.

Etter det Statskonsult kan se, har både Banverket i Sverige og Banestyrelsen i Danmark videre fullmakter enn Jernbaneverket har (jf. vedlegg 3). Begge virksomhetene har muligheter for å lånefinansiere utbyggingsvirksomheten og betale renter. Banverket i Sverige kan ta opp lån både hos det statlige Riksgjeldskontoret og hos eksterne interessenter.

Dersom det legges vekt på å få andre og/eller utvidede fullmakter for virksomheten, bør Jernbaneverket i samarbeid med Samferdselsdepartementet nærmere vurdere behovet og mulighetene for at Jernbaneverket får en annen tilknytningsform. I den forbindelse er det viktig å trekke på erfaringer fra Sverige og Danmark og eventuelle andre OECD-land. I vurderingen av om Jernbaneverket skal få en annen og friere tilknytningsform, vil det være behov for å gjennomgå Jernbaneverkets oppgaver som helhet, og blant annet vurdere om det er myndighetsoppgaver som eventuelt bør flyttes til Jernbanetilsynet.

4.4 Muligheter for å inngå flerårige kontrakter med private som på veisektoren

På veiområdet skal en ny finansieringsmodell prøves ut. Denne modellen er basert på et samarbeid med private entreprenører og er kalt Offentlig Privat Samarbeid (OPS). Modellen innebærer at den samlede oppgaven med å prosjektere, finansiere, bygge, drive og vedlikeholde veien i et visst antall år,

¹⁴ I dag betaler godsoperatørene kjøreavgifter for bruken av nettet, og operatørene på Gardermobanen betaler for bruken av denne. Personoperatørene betaler for øvrig ikke for bruken av jernbanenettet.

settes ut på en åpen internasjonal konkurranse. Statens vegvesen inngår en kontrakt for inntektssiden med det selskapet som vinner anbudskonkurransen.

Utbyggerne må holde seg innenfor de økonomiske og tidsmessige rammene og ta den økonomiske risikoen knyttet til dette. Ved eventuelle forsinkelser kan det være aktuelt med dagbøter. Etter den avtalte tidsperioden overdras veien til staten. Utbygging og drift av veiene blir delvis finansiert med bompenger.

Tanken bak det nye systemet er at nye veier skal bygges raskere og tidligere enn de ville blitt med vanlig finansiering. Fra politisk hold pekes det på at et slikt system vil gi en mer effektiv drift og en bedre fremdrift i veiprojektene. En unngår ulemper som for eksempel avbrudd i prosjekter på grunn av utilstrekkelige årlige bevilgninger og at prosjekter blir stående uferdige i påvente av nye bevilgninger. Videre vil prisen på utbyggingsprosjektet være kjent på forhånd.

En fordel med OPS er at en aktør kan optimalisere investeringer og drift sett i sammenheng. På denne måten er det mulig å redusere levsyklus kostnadene for en veistrekning. Hensikten er å få en lavest mulig total kostnad gjennom hele veiens levetid. Videre vil ikke utbyggings fremdrift påvirkes av for lave bevilgningsrammer. Ved en OPS-finansiering vil en kunne sikre anleggsmessig bedre fremdrift og forbedre utbyggingsprosjektene kostnadseffektivitet.

Etter Statskonsults oppfatning bør det vurderes om det å inngå kontrakter med private utbyggere som på veisektoren (OPS) kan være en mulig løsning også på jernbaneområdet. OPS er på mange måter en variant av prosjektfinansiering, og kunne vært interessant å prøve også på jernbaneområdet.

Det er imidlertid usikkert om det finnes et marked for slike prosjekter på jernbaneområdet. Spesielt knytter det seg usikkerhet til om det er noen som er villige til å ta risikoen knyttet til inntekter fra trafikantene. Med dagens system er det i utgangspunktet få prosjekter på jernbaneområdet som vil kunne ha inntekter. For å generere inntekter eller supplere trafikantbetaling, kunne departementet eventuelt betale for tjenestene til entreprenørene (kjøp av tjenester – som NSB og Posten).

Hvorvidt denne utbyggingsformen vil være mer effektiv enn dagens system, gjenstår imidlertid å se. Flere forhold er ikke avklart. Hva skjer for eksempel hvis den private utbyggeren går konkurs? Skal staten i slike tilfeller automatisk gå inn og overta? Et av hovedpoengene med det nye systemet er jo at finansiell risiko skal overtas av den private utbyggeren. Generelt kan OPS utformes på mange måter med varierende grad av fordeling av risiko mellom private og staten. Dersom private skal ta mye risiko, vil dette måtte avspeiles i kostnadene.

Videre vil en OPS-modell i henhold til en Econ rapport¹⁵ kunne medføre betydelige transaksjonskostnader (blant annet knyttet til anbudsprosess, utforming og oppfølging av kontrakten). Den eneste måten å finne ut om dette er fornuftig samfunnsøkonomisk sett, er antakelig å prøve ut ordningen over tid, og

¹⁵ ECONs rapport 64/99: *Offentlig – privat samarbeid ved veiutbygging*

evaluere den etter hvert. Erfaringer fra andre land viser likevel at det er oppnådd effektiviserings- og kostnadsgevinster ved å benytte OPS-modeller i infrastrukturprosjekter.

4.5 Vurdering av å innføre et mer langsiktig forpliktende perspektiv i budsjetteringen av utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet

I drøftingen av mulighetene for å innføre et mer langsiktig perspektiv i budsjetteringen på jernbaneområdet, er det viktig å ta utgangspunkt i at statsbudsjettet generelt har flere ulike formål.

Generelt skal statsbudsjettet

- 1) være et administrativt system for å fordele budsjettmidler og gi grunnlag for kontroll av at midlene er brukt i samsvar med forutsetningene
- 2) være et finanspolitisk verktøy som skal bidra til en forsvarlig makroøkonomisk utvikling
- 3) bidra til effektiv bruk av statens midler

En eventuell innføring av flerårige budsjetter på jernbaneområdet må vurderes i forhold til punktene over. Bidrar dagens finansieringssystem på jernbaneområdet til en effektiv bruk av statlige midler?

Jernbaneverket må i dag forholde seg til den ordinære budsjettprosessen i staten og til Stortingets behandling av dets drifts- og investeringsbudsjetter. Dette sikrer i prinsippet god politisk og budsjettmessig kontroll, men ikke nødvendigvis at statlige midler forvaltes på en kostnadseffektiv måte.

Det er tidligere pekt på dagens problemer med å få en optimal gjennomføring av store utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet, og de betydelige ekstrakostnadene som følger av dette. Statens vegvesen har anslått at redusert fremdrift for veiprojekter øker projektkostnadene med 10 prosent.¹⁶ I tillegg til økte bygge- og anleggskostnader, kommer redusert nytte av investeringen på grunn av forsinket ferdigstillelse.

De økte kostnadene knyttet til redusert fremdrift i utbyggingsprosjekter på jernbaneområdet kan illustreres gjennom et tenkt eksempel. Det totale kostnadsoverslaget for nytt dobbeltspor Skøyen–Asker er i NTP for perioden 2002–11 på 6 213 mill. kroner.¹⁷ Dersom en forutsetter at prosjektet fordyres med 15 prosent som en følge av dagens finansielle rammebetingelser, vil dette prosjektet alene innebære ekstrakostnader på om lag 900 mill. kroner.

¹⁶ St.prp. nr. 1, Samferdselsdepartementet, budsjettermin 2000, Statens vegvesen, Andre saker, *kostnadsoverslag og styring av utbyggingsprosjekter*.

¹⁷ tall i 2002-kroner.

Etter Statskonsults vurdering kan det derfor stilles spørsmålstegn ved om ikke effektiviteten på utbyggingsområdet kan økes betydelig dersom det innføres en mer forpliktende langsiktighet i budsjettene gjennom for eksempel flerårige prosjektbevilgninger.

Avhengig av hvordan systemet utformes, vil imidlertid flerårige prosjektbevilgninger innebære brudd på flere av hovedprinsippene i bevilgningsreglementet (jf. vedlegg 1). Generelt bør konsekvensene ved unntak fra bevilgningsreglementet vurderes opp mot fordelene dette eventuelt gir med hensyn til bedre effektivitet.

Det er et dilemma at det på den ene siden er ønskelig å gi statlige virksomheter en viss forutsigbarhet for på den måten å sikre rasjonell drift, mens det på den andre siden er ønskelig med god politisk styring og kontroll. Politikere og regjeringer skifter, noe som gir behov for å kunne gripe inn og endre politiske prioriteringer. Følgelig bør det være en balanse mellom statlige virksomheters behov for forutsigbarhet i oppgaveløsningen og politikernes behov for styring og fleksibilitet.

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er om en overgang fra årlige bevilgninger til flerårige budsjetter for store investeringsprosjekter gir god nok kontroll med at midlene brukes i tråd med politiske intensjoner. I hvilken grad vil eventuell innføring av flerårig budsjettering på jernbaneområdet/investeringsområdet redusere mulighetene til å bruke budsjettet som et finanspolitisk verktøy?

I det følgende vil Statskonsult redegjøre for noen generelle fordeler og ulemper med flerårig budsjettering av store investeringsprosjekter.

En vesentlig fordel med å innføre mer bindende flerårige prosjektbevilgninger for større investeringsprosjekter vil være at prosjektene i større grad enn i dag kan sikres en optimal fremdrift. Dagens problemer med investeringsprosjekter som må utsettes, kjøre på sparebluss, eller gå over flere år enn det som er hensiktsmessig (= urasjonell fremdrift) på grunn av utilstrekkelige årlige bevilgninger, vil kunne unngås. Optimal gjennomføring vil medføre at prosjektets samfunnsøkonomiske nytte blir realisert tidligere ved at brukerne på et tidligere tidspunkt kan bruke den nye veien eller jernbanestrekningen.

Mer forpliktende rammer vil på sikt innebære at statlige virksomheter med ansvar for store investeringsprosjekter, kan sørge for at prosjektene gjennomføres på den tiden som er optimal med hensyn til fremdrift og kostnads-effektivitet og som gir mest samfunnsmessig nytte.

Mer forpliktende sluttdatoer vil virke i samme retning. Det vil føre til et større press om at prosjektene skal gjennomføres innen avtalt tid, noe som indirekte vil medvirke til at også kostnadsrammene blir lettere å holde. Forpliktende sluttdatoer og rammer vil føre til en mer ansvarliggjøring av fremdriften og til å synliggjøre konsekvensene av forsinket fremdrift bedre.

Ved å innføre et mer langsiktig perspektiv i budsjetteringen vil virksomhetene kunne planlegge sine investeringsprosjekter bedre. Større grad av sikkerhet knyttet til fremtidige bevilgninger vil føre til en bedre kobling mellom planer og budsjetter. I dag finnes det områder der det er lite samsvar mellom de prioriteringene som inngår i politisk vedtatte/behandlede langsiktige planer (for eksempel NTP), og det som kan gjennomføres i henhold til de årlige budsjettene. Ved å innføre flerårige prosjektbevilgninger er det mulig å redusere den frustrasjonen som følger av manglende samsvar mellom vedtatte planer og faktiske årlige bevilgninger. Dette kan også gi lavere omstillings- og administrasjonskostnader ved at en slipper stadige endringer i forhold til utarbeidede planer. Handlingsplanene vil bli mer realistiske, mer gjennomførbare og trenger ikke være gjenstand for stadige endringer. En klargjøring av rammebetingelsene i større statlige investeringsprosjekter vil også kunne gjøre det lettere å beholde nøkkelpersonell.

En vesentlig innvending mot å innføre flerårige prosjektbevilgninger for større investeringsprosjekter, er at dette vil binde opp statsbudsjettet i større grad enn ved dagens system. Dette vil påvirke og redusere mulighetene til å bruke statsbudsjettet som finanspolitisk verktøy. En stor del av statens utgifter er allerede bundet opp av eksisterende forpliktelser og av allerede vedtatte økninger av forpliktelsene. Dette gjør at politikernes handlingsrom blir redusert.

Videre kan flerårige prosjektbevilgninger i enkelte tilfeller medføre økte prosjektkostnader. For eksempel kan en i tilfeller der kostnadsrammene for prosjektene enten er urealistiske eller ikke gode nok, risikere at kostnadene øker. Systemet med flerårig budsjettering for større investeringsprosjekter forutsetter at virksomhetene er flinke til å beregne prosjektenes totale kostnader, samt at virksomhetene har budsjettdisiplin. Det er viktig at virksomheten ikke får incitamentet til å underbudsjettere og/eller be om tilleggsbevilgninger etter at den avsatte rammen er brukt opp.

Som Riksrevisjonen har pekt på, har det vært flere eksempler på at kostnadsrammene for store investeringsprosjekter bevisst er blitt underbudsjettet, for deretter å bli brukt i et politisk spill for å få vedtatt prosjektene. En mer langsiktig binding av rammen til store utbyggingsprosjekter vil, sammen med de nye tiltakene som Finansdepartementet har satt i gang, kunne øke realismen i kostnadsberegningene, og dermed redusere muligheten for denne formen for politisk spill.

Flerårige prosjektbevilgninger vil føre til en del merkostnader knyttet til utforming og oppfølging av de flerårige avtalene (= transaksjonskostnader). Systemet forutsetter at departementet legger betydelig vekt på å kontrollere de totale kostnadsrammene – at de er korrekte og gode nok og at de er innenfor hensiktsmessige usikkerhetsmarginer. Dette inngår jo også i dagens system med årlige bevilgninger for prosjektene, men det blir desto viktigere fordi det ikke i samme grad er mulig å justere kursen underveis. Innføring av mer forpliktende langsiktige rammer for det enkelte investeringsprosjektet vil innebære at departementet mister kontroll, og i så fall blir det viktig å innføre en annen type oppfølging og kontroll. I slike tilfeller kan det for eksempel være behov for å bygge opp en controllerfunksjon i departementet.

Etter Statskonsults oppfatning bør de nye kravene i gul bok 2000 for å bedre kostnadsberegninger av større investeringsprosjekter, i prinsippet gjøre det lettere å innføre et mer langsiktig perspektiv i budsjetteringen enn tidligere. Spørsmålet er om ikke flerårige prosjektbevilgninger for de store investeringsprosjektene bør være neste skritt i arbeidet med å bedre styringen av store statlige investeringsprosjekter.

Regjeringens tiltak for å bedre styringen av store statlige investeringer vil i større grad enn tidligere legge forholdene til rette for mer langsiktige bindinger av rammene. Dette gjelder blant annet ekstern kvalitetssikring av kostnadsrammene. Det nye systemet vil forhåpentligvis føre til at kostnadsberegningene for større investeringsprosjekter vil bli bedre, sikrere og mer realistiske. Med dagens krav om ekstern kvalitetssikring vil det ikke være så lett å underbudsjettere og/eller være for optimistiske med hensyn til vurdering av nytten eller eventuelle inntekter av prosjektet for å ”selge det inn” i Stortinget.

Kravet om egen risikoavsetning for store investeringsprosjekter vil på den ene siden legge forholdene bedre til rette for en mer langsiktig binding av kostnadsrammene. At det er satt av midler i reserve, vil øke sannsynligheten for at en holder seg innenfor stipulerte kostnadsrammer. På den andre siden er det klart at kravet om sikkerhet i kostnadsrammene og risikoavsetning i seg selv kan medføre en viss fare for at prosjektene blir dyrere enn nødvendig.

Det er viktig å være klar over at absolutt sikkerhet mot kostnadsoverskridelser ikke kan nås, med mindre det er svært høye påslag for usikkerhet i kostnadsrammen. For de fleste prosjekter ville dette innebære at det ble satt av alt for store reserver, noe som lett kunne invitere til sløsing.

En forutsetning for å innføre flerårige, bindende rammebevilgninger for større investeringsprosjekter er derfor at en har en stram styring av risikoavsetningen. På bakgrunn av dette foreslås gjerne spesielle ordninger for hvordan fullmaktene til å disponere risikoavsetningen bør fordeles i et prosjekt. I praksis foreslås myndigheten til å disponere midlene fordelt mellom prosjektleder (5 prosent), prosjektstyringsgruppe (20 prosent) og sentralt nivå/ansvarlig direktorat (75 prosent). Dersom det skal innføres flerårige budsjetter for store investeringsprosjekter, er det en forutsetning at det samtidig innføres incentiver som hindrer unødig bruk av risikoavsetningen (de midlene som er satt av ekstra på grunn av risiko i prosjektet).

En viktig forutsetning for innføring av mer langsiktige rammer for denne typen prosjekter er at systemet utformes og følges opp slik at det oppleves forpliktende for begge parter. Kostnadsrammene må være realistiske og i større grad enn i dag være bindende for begge parter. Dette gjelder også med hensyn til sluttdatoer for prosjektene.

Kostnadsrammene for investeringsprosjektene oppleves i dag i varierende grad som faste og forpliktende, og det er lett å gå til Stortinget og be om tilleggsbevilgninger ved behov. I en situasjon der et prosjekt nesten er ferdigstilt og budsjetterammen brukt opp, kan det være lett å argumentere for å be Stortinget

om ekstra rammer. Et uferdig prosjekt kan i så fall innebære betydelige tapte kostnader. For å realisere gevinstene ved å innføre flerårige budsjettammer for store statlige investeringsprosjekter er det en forutsetning at virksomhetene ikke i samme grad som tidligere kan be om tilleggsbevilgninger.

Flerårige rammebevilgninger forutsetter derfor at det utarbeides sanksjoner og incentiver knyttet til effektiv bruk av midlene. Én sanksjonsmulighet er å inndra systemet med flerårige prosjektbevilgninger dersom evalueringer viser at investeringsprosjektene er blitt dyrere enn nødvendig på grunn av dette. En annen mulighet er å la dette være en del av virksomhetslederens resultatansvar.

Dersom det skal innføres flerårige budsjettavtaler eller -rammer for store investeringsprosjekter, må det fastsettes hva som er en hensiktsmessig tidsramme for avtalene. I hvor mange år er det hensiktsmessig å binde opp rammene for et investeringsprosjekt? Er det mest hensiktsmessig å ha en binding i forhold til hele prosjektperioden, eller er det bedre å dele bindingsperioden opp i flere faser for eventuelt å kunne justere kursen underveis? Hva skjer dersom det i løpet av perioden viser seg at flerårsbevilgningen er utilstrekkelig, eventuelt større enn det er behov for?

I forhold til utbyggingsprosjekter på jernbanelområdet

NTP har en tidshorisont på 10 år, og redegjør for planlagte investeringer på jernbanelområdet i løpet av denne perioden. En kan spørre seg om ikke kravet til langsiktighet i budsjettet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom de føringer og vedtak som er gitt her. Etter det Statskonsult kan se, er det imidlertid ikke slik at NTP kan brukes på denne måten. Fra flere hold gis det uttrykk for at NTP er et dokument som i første rekke er ment å fungere på et overordnet, politisk nivå. Planen skal benyttes i forbindelse med langtidsplanlegging og skal synliggjøre konsekvenser av ulike prioriteringer.

På sett og vis kan en si at kombinasjonen av langsiktige føringer i NTP og mer kortsiktige føringer gjennom de årlige bevilgningene, gjør at Jernbaneverket står overfor spesielt uheldige finansielle rammebetingelser. I praksis har Jernbaneverket fått svært ulike signaler i de sentrale styringsdokumentene, noe som har gjort det vanskelig å planlegge utbyggingsvirksomheten.

En måte å bedre Jernbaneverkets finansielle rammebetingelser på utbyggingsområdet på, er å innføre mer bindende flerårige rammebevilgninger knyttet til de store prosjektene. Dette innebærer at når et utbyggingsprosjekt er godkjent av Stortinget, settes det av en totalbevilgning til dette formålet. Jernbaneverket kan så trekke på disse midlene ved behov inntil prosjektet er fullført, uavhengig av i hvilken periode dette skjer. På denne måten blir det lettere for Jernbaneverket å planlegge virksomheten, og utbyggingen kan få en mer rasjonell fremdrift. Et slikt system vil gjøre det mulig å utnytte markedet på en bedre måte enn i dag, ved for eksempel å forsere utbyggingen i perioder med mye ledig kapasitet.

En klar forutsetning for å kunne innføre denne typen prosjektbevilgninger på jernbaneområdet, er at kostnadsberegningene for prosjektene er av god kvalitet. Hvis kostnadsberegningene ikke er gode nok, kan en risikere at Jernbaneverket på et gitt tidspunkt har behov for mer penger til et prosjekt, eller at det vil være unødvendige midler bundet opp i prosjektet. I slike tilfeller vil ikke den fastsatte rammen for prosjektet oppleves som forpliktende verken av Stortinget, departementet eller Jernbaneverket, noe som i så fall vil undergrave hele ordningen.

Et flerårig budsjettvedtak knyttet til den totale rammen for prosjektet, vil i prinsippet kunne virke disiplinerende og oppleves som mer forpliktende for alle parter enn dagens kostnadsrammer. Samtidig vil det stille nye krav til oppfølgings- og rapporteringsrutiner.

I henhold til de nye kravene skal kostnadsrammene utarbeides slik at det er 50 prosent sannsynlighet for at en ikke avviker rammen med mer enn pluss/minus 10 prosent. Sammenlignet med tidligere innebærer dermed det nye kravet at faren for kostnadsoverskridelser i prosjektene på jernbaneområdet øker. Endringen på dette området er begrunnet med at det er behov for å redusere unødige midler bundet opp i kostnadsrammene. Dersom det skal innføres bindende flerårige bevilgninger for større statlige investeringsprosjekter på jernbaneområdet, er det viktig å finne hensiktsmessige måter å håndtere eventuelle kostnadsoverskridelser på i prosjektene.

Det kan tenkes flere ulike måter å innføre mer forpliktende langsiktige rammer for utbyggingsprosjektene på jernbaneområdet. Følgende modeller kan trekkes frem:

- Egne flerårige prosjektbevilgninger knyttet til store utbyggingsprosjekter
- Dannelse av utbyggingsselskaper som får ansvar for å gjennomføre prosjekter – som ved byggingen av Gardermobanen
- Innføring av flerårige kontrakter som angir mer bindende bevilgningsrammer – som Banestyrelsen har i Danmark.

Både i Danmark og Sverige er det i dag en større grad av langsiktighet i budsjetteringen på jernbaneområdet enn i Norge. I Finland er det ifølge Jernbaneverket innført flerårige prosjektbevilgninger for store utbyggingsprosjekter.

I vurderingen av mulige løsninger på området vil det være sentralt å se nærmere på danskernes erfaringer med fireårskontrakter overfor Banestyrelsen. Etter det som er opplyst, har Banestyrelsen i Danmark fått en ”garanti” om at 80 prosent av planene for de neste fire årene skal oppfylles. Har mer klargjorte rammebetingelser for utbyggingsprosjektene gitt den nødvendige arbeidsro og vil dette gi en mer effektiv prosjektgjennomføring? I hvilken grad blir kostnadsrammene her oppfattet som forpliktende av virksomheten? Hvordan håndteres eventuelle kostnadsoverskridelser? I hvilken grad er det innført incitamenter for å holde seg innenfor kostnadsrammene?

Basert på den erfaring andre land har på dette området, kan det etter Statskonsults vurdering være hensiktsmessig å velge noen prosjekter som kan fungere som pilotprosjekter for et system med flerårig budsjettering. Ved å velge ut noen prosjekter som får rammebevilgning, kan det prøves ut hvorvidt denne finansieringsmåten fører til en mer kostnadseffektiv gjennomføring av utbyggingsprosjektene.

Ved eventuell innføring av flerårige prosjektbevilgninger for store investeringsprosjekter på jernbaneområdet, er det viktig å avklare følgende forhold:

- Hvor mange år skal bevilgningen være bundet, skal det være for et gitt antall år (for eksempel stipulert gjennomføringstid), eller skal bevilgningen kunne trekkes på etter behov – det vil si at det ikke er noen tidsmessig begrensning i bruken?
- Hvor detaljert og omfattende skal langtidsbudsjettet være? Skal den flerårige prosjektbevilgningen presenteres for Stortinget på et mer overordnet nivå, eller skal den være på et detaljert nivå?
- På hvilken måte og på hvilket tidspunkt skal flerårsbudsjetter i forhold til investeringsprosjekter presenteres for Stortinget?
- Hvilke muligheter skal regjeringen og Stortinget ha til å foreslå og/eller gjøre endringer i prosjektbevilgningen i løpet av perioden som bevilgningen gjelder for?

Litteratur:

- St. meld. Nr. 36 (1996–97) Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektoren 1998–2007
- Innst. S. nr. 227 (1996–97) Innstilling fra samferdselskomiteen om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998-2007
- St. meld. nr. 39 (1996–97) Norsk Jernbaneplan 1998-2007
- Innst. S. nr. 253 (1996–97) Innstilling fra samferdselskomiteen om Norsk jernbaneplan 1998-2007
- St. meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011
- St.prp. nr. 83 (2000–2001) Om Ev Øysand- Thamshamn gjennomført som OPS-prøveprosjekt ved delvis bompengefinansiering
- Innst. S. nr. 298 (2000–2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om E39 Øysand- Thamshamn gjennomført som OPS-prøveprosjekt ved delvis bompengefinansiering

- St.prp. nr. 1 (2001–2002), St.prp. nr. 1 (2000–2001), st.prp. nr. 1 (1999–2000)
- Jernbaneverket oktober 2001: Handlingsplan for Jernbaneverket
- Jernbaneverket: årsmelding 2000
- Jernbaneverket: årsrapport 2000
- Diverse brev/notater fra/til Jernbaneverket
- Jernbaneverket (oktober 2001): Erfaringskostnader og usikkerhetshåndtering i Jernbaneverket
- Jernbaneverket metodehåndbok (desember 2001): Samfunnsøkonomiske analyser for jernbanen
- TerraMar prosjektledelse 1998: Usikkerhetsanalyse av Sande-prosjektet
- Prokonsult 1998: Modernisering av Vestfoldbanen – risiko/mulighetsanalyse av budsjett og tidsplan
- Dovre Internasjonal AS (2001): Kvalitetssikring av kostnadsoverslag for dobbeltspor Skøyen- Asker

- Artikkel Stat & styring 4/2001: Fireårsavtaler binder opp dansk statsbudsjett

- Government Institute for Economic Reseach v/Timo Østring: *Statens budsjettstyrning i de nordiske landarna* (Helsinki 2000)

- BI: Sørensen og Dalen med mer. Forskningsrapport nr. 9-2001: Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor

- ECON rapport 64/99: Offentlig- privat samarbeid ved veiutbygging

-
- Transportøkonomisk inst./SINTEF/ECON rapport (juni 2000) : Forskningsutfordringer for Nasjonal transportplan
 - Banverket februar 2001: Årsredovisning 2000
 - Banestyrelsen, april 2001: Virksomhedsregnskap 2000
 - Statens bevilgningsreglement
 - FIN: Veileder Statlig budsjettarbeid
 - St.prp. nr 1(1999-2000) Statsbudsjettet medregnet folketrygden (gul bok 2000)
 - Statens økonomiregelverk
 - Rapport fra styringsgruppe med deltakelse fra Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (februar 1999): Styring av statlige investeringsprosjekter. Sluttrapport fra styringsgruppen
 - Innstilling fra utvalget for vurdering av reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet (1997)
 - FIN: Arbeidsnotat nr. 2 (desember 1998) Bevilgningsreglementet 70 år : Historikk og hovedprinsipper
 - FIN: Arbeidsnotat nr. 4 (1999) : Sammenlignende analyse av statlig økonomistyring og økonomiregelverket i Norge, Sverige og Danmark

Hovedprinsippene i bevilgningsreglementet og økonomi-regelverket

Bevilgningsreglementet inneholder bestemmelser som gjør det mulig å avlede noen hovedprinsipper for føring av statsregnskapet:

- Fullstendighetsprinsippet som innebærer at statsbudsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter (§ 4, 1. ledd)
- Bruttoprinsippet som innebærer at alle utgifter og inntekter skal føres brutto (§ 4, 2. ledd)
- Ettårsprinsippet som fastsetter at bevilget utgiftsbeløp som hovedregel ikke kan overføres til en annen termin (§ 7)
- Kontantprinsippet som innebærer at enhver statsutgift og statsinntekt skal medtas for den budsjettermin den er betalt (§ 14). (Se punkt 2.2.1, Finansielle rammebetingelser ved ulike statlige tilknytningsformer.)

Det norske statsbudsjettet er basert på et hovedprinsipp om at en bevilgning bare står til disposisjon i ett år. Grunnlovens § 75, pkt. a, fastsetter at vedtak om skatter og avgifter bare skal gjelde for ett år om gangen. I bevilgningsreglementet slås det fast at forvaltningen generelt ikke har adgang til å pådra staten forpliktelser uten fullmakt fra Stortinget. Denne typen fullmakt gis i form av årlige bevilgninger på statsbudsjettet. Overholdelse av ettårsprinsippet innebærer at Stortinget bare skal inviteres til å fatte vedtak om investeringsomfanget for det kommende kalenderår.

Når det gjelder fullstendighetsprinsippet og det avledede prinsippet om realistisk budsjettering, innebærer dette at bevilgningen på postnivå skal omfatte samtlige investeringsutgifter i kommende termin så langt det kan forutses. Dette betyr ikke at det foreslåtte beløpet til et prosjekt må være lik det beløpet som det sannsynligvis vil være behov for. Det er anledning til å legge inn reserver.

Hovedregelen er at en bevilgning ikke kan overskrides, overføres til en annen budsjettermin eller flyttes til en annen budsjettpost. Det er imidlertid anledning til å overføre inntil 5 prosent av driftsbevilgningen til neste budsjettermin. Ved unntak utover dette krever bevilgningsreglementet (§ 7) at unntakene skal være oppført under stikkordene *kan overføres*, *overslagsbevilgning* eller *kan nyttes under*.

Overslagsbevilgning kan tilføyes ved utgiftsbevilgninger som bygger på foreløpige kalkyler. Stikkordet *kan overføres* betyr at ubrukt bevilgning kan overføres til de to påfølgende terminer. *Kan nyttes under* betyr at innsparinger under en post kan benyttes under en annen post. Det er mulig å omdisponere midler fra driftsposter til investeringsposter (bevilgningsreglementets § 11, 4. ledd).

Dersom det i løpet av en budsjettermin oppstår en uforutsett utgift for staten eller det viser seg at en utgiftsbevilgning ikke strekker til, kan Kongen i statsråd eller Finansdepartementet

samtykke i at utgifter blir pådratt og dekket for mindre beløp. Gjelder saken en større sum, skal forslag om tilleggsbevilgning legges frem for Stortinget.

Videre har Finansdepartementet fullmakt til å samtykke i overskridelser på driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter (ingen beløpsgrense). Merutgiftene må i slike tilfeller ikke overskride merinntektene.

Kontantprinsippet innebærer at en statlig virksomhet ikke kan be om større bevilgning enn det som trengs til kontante utbetalinger i gjeldende budsjettår. Dette betyr at bevilgningen på postnivå bare skal inneholde investeringsutbetalinger som forventes i vedkommende budsjettermin.

Dersom det er behov for å inngå forpliktelser for staten for flere år fremover, må det innhentes særskilt fullmakt fra Stortinget om dette; såkalt bestillings-, tilsagns- eller garantifullmakt. Bestillingsfullmakter og tilsagnsfullmakter gir virksomheten fullmakt til å pådra seg forpliktelser ut over budsjettåret (bevilgningsreglementet § 8). Bestillingsfullmakt må innhentes dersom virksomheten bestiller varer og tjenester som har så lang leveringstid at bestilling og levering faller i to forskjellige terminer. Tilsagnsfullmakt kan knyttes til enten en tilskudds- eller en lånebevilgning, og benyttes i de tilfeller der tilsagnet og utbetalingen skjer i to forskjellige terminer.

Bevilgningsreglementet § 13 inneholder regler om statsregnskapet som skal omfatte et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Det skal også utarbeides oppgaver over statens garantier og tilsagns- og bestillingsfullmakter. Bevilgningsregnskapet skal vise hvordan regnskapet er gjennomført, og det er spesifisert på kapitler og poster. Det skal vise utgifter og inntekter under hver post i budsjettet, overført beløp fra forrige termin, terminens bevilgning, samlet bevilgning og ubrukt bevilgning som skal overføres til neste år.

Kapitalregnskapet skal gi en oversikt over statens eiendeler og gjeld, og skal vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet. Denne sammenhengen gir seg blant annet uttrykk i at begge regnskapene inngår i et felles kontosystem, og at bevilgningsregnskapet avsluttes mot kapitalregnskapet. Statsregnskapet føres etter prinsippet om dobbelt bokholderi.

De viktigste reglene for statlig økonomistyring finnes i økonomiregelverket.¹⁸ Intensjonene i økonomiregelverket er basert på et fullstendig konsept for bedre økonomistyring. Hensikten er å få en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse. Hovedregelen er at det på alle nivåer skal fastsettes mål og rapporteres om resultater, og at resultatene skal oppnås uten uhjemlet overskridelse av vedtatte bevilgninger. Regelverket inneholder også regler om betalingsprosedyrer, regnskapsføring og kontroll.

Økonomireglementet fastsetter mål- og resultatstyring som hovedprinsipp for styring av statlige virksomheter (§ 3), og gir i prinsippet en klar todeling av ansvaret:

- Departementet har ansvaret for å formulere mål og stille krav til resultater samt å følge opp om de fastsatte målene nås. Dette innebærer at resultatmål og ressurser ses i sammenheng.

¹⁸ *Økonomireglementet for staten*, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, og *Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten*, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996.

-
- Den enkelte virksomheten har ansvaret for at målene nås innenfor de fastsatte rammene. Dette gir en stor grad av handlefrihet med hensyn til hvordan de tildelte ressursene disponeres, men også et større ansvar for at fastsatte resultater oppnås.

I henhold til prinsippet om rammebudsjettering skal budsjettssystemet legges opp slik at en virksomhet blir stimulert til å gjennomføre sine investeringer på en mest mulig effektiv måte. Det er naturlig at virksomhetene premieres for innsparinger ved at innsparte beløp ikke blir inndratt. På samme måte bør en virksomhet pålegges å dekke eventuelle overskridelser ved omdisponering innenfor rammen.

Hva gjør andre sammenlignbare virksomheter?

Statskonsult har intervjuet noen statlige virksomheter med investeringsprosjekter om deres erfaringer på området. Følgende virksomheter er intervjuet: Statens vegvesen, Forsvarsbygg og Statsbygg.

1 Statens vegvesen

Generelt

Stortinget har gitt departementet en del fullmakter som gir rett til å overskride de årlige bevilgningene til veiformål. På samme måte som på jernbaneområdet er det gitt merinntektsfullmakter, bestillingsfullmakter, fullmakter til å pådra staten forpliktelser knyttet til investeringsprosjekter og fullmakt til forskuttering av midler. Rammen for hvor mye som kan forskuttes, er imidlertid betydelig høyere på veiområdet enn på jernbaneområdet. Når det gjelder veier, er dessuten fullmakten til forskuttering generell og ikke knyttet til enkeltprosjekter som på jernbaneområdet.

Statens vegvesen har større bevilgninger på området enn Jernbaneverket og har mange flere prosjekter. Statens vegvesen har vanligvis ikke så store prosjekter som Jernbaneverket. Et enkeltprosjekt er sjelden på mer enn maksimalt 200–300 millioner kroner.

Tidligere var ofte Stortinget villig til å starte opp en del veiprojekter, men ikke villig til å ta konsekvensen av tidligere vedtak ved å sluttfinansiere prosjektene. Dette førte til at mange prosjekter ikke ble slutført i tide, eventuelt i et mindre omfang enn planlagt.

Vegdirektoratet mener at denne utviklingen er snudd. Gjennom omfattende kontakt og samarbeid med komiteen har det blitt bedre ”disiplin” på Stortinget. Men vel så viktig er det at Vegdirektoratet selv har lært av tidligere erfaringer, og generelt vært mer forsiktig og realistisk i de prosjektforslagene som fremmes overfor Stortinget. Dette betyr blant annet at Vegdirektoratet er forsiktig med å starte opp prosjekter dersom det ikke er temmelig sikkert at finansieringen er i orden.

Prosjektporteføljen er svært ulik i Jernbaneverket og Vegdirektoratet. Sammenlignet med Jernbaneverket har Vegdirektoratet mange flere og mindre investeringsprosjekter. I Vegdirektoratet er en tredel av midlene knyttet til små prosjekter. Virksomheten har vide fullmakter til å flytte penger mellom de ulike prosjektene avhengig av når prosjektene har behov for midler. For mange av prosjektene fungerer dagens finansieringssystem med ettårige bevilgninger og forholdsvis vide fullmakter til omdisponering og overføringer mellom poster tilfredstillende.

Vegdirektoratet gir imidlertid uttrykk for at det er ønskelig med et annet finansieringssystem for de store investeringsprosjektene. Etter Vegdirektoratets oppfatning er det behov for å etablere det som kalles prosjektfinansiering for alle prosjekter over 200 mill. kroner. For disse prosjektene bør midler for hele prosjektperioden bevilges når det fattes vedtak om prosjektstart. Bevilgningen bør settes inn på konto i Norges Bank, hvor Vegdirektoratet har en trekkrettighet innenfor totalbevilgningen. Med et slikt finansieringssystem kan Vegdirektoratet betale ut penger til de store investeringsprosjektene etter behov, og ikke være avhengig av å holde seg innenfor årlige bevilgningsrammer.

En forutsetning for å kunne gå inn på en slik finansieringsform, er etter Vegdirektoratets oppfatning at kostnadsoverslagene for de store prosjektene blir sikrere. Plangrunnlaget for prosjektene må bli mer solid enn i dag, hvor det er eksempler på betydelige kostnadssprekker i prosjektene. Vegdirektoratet er ikke sikker på om systemet med eksterne kvalitetssikrere for prosjekter over 500 mill. kroner vil gjøre kostnadsoverslagene bedre. Det pekes på at firmaene som i dag kvalitetssikrer prosjektene, kan mye om generelle metoder, men har liten praktisk erfaring fra veibygging.

Vegdirektoratet er av den oppfatning at store reservepottar kan virke kostnadsdrivende. I dag er det lagt inn kostnadsavvik på pluss/minus 10 prosent som standard. Hvis det skal legges inn større sikkerhetsmarginer, bør en eventuell reservepott styres av Vegdirektoratet sentralt, og ikke være en buffer for prosjektlederne.

Vegdirektoratet har som ordinært forvaltningsorgan ikke anledning til å lånefinansiere veiprosjekter. Direktoratet har ikke lov til å betale renter. Dette setter begrensninger både med hensyn til når prosjekter kan startes og når de kan fullføres. En god del prosjekter finansieres imidlertid ved hjelp av bompenger. Bompengeselskapene kan ta opp lån.

Nærmere om Offentlig Privat Samarbeid (OPS)

Innenfor veiområdet skal en ny finansieringsmodell prøves ut. Modellen innebærer at den samlede oppgaven med å prosjektere, finansiere, bygge, drive og vedlikeholde veien i et visst antall år, settes ut på en åpen internasjonal konkurranse. Statens vegvesen inngår en kontrakt for inntektssiden med det selskapet som vinner anbudskonkurransen.

De private utbyggerne må holde seg innenfor de økonomiske og tidsmessige rammene og ta den økonomiske risikoen knyttet til dette. Ved eventuelle forsinkelser kan det være aktuelt med dagbøter. Etter den avtalte tidsperioden overdras veien til staten. Utbygging og drift av veiene blir delvis finansiert med bompenger.

Det selskapet som vinner konkurransen, vil få en årlig godtgjørelse fra det tidspunktet veien er åpnet for trafikk og så lenge selskapet står for drift og vedlikehold av veien (20–25 år). Godtgjørelsen vil delvis dekkes gjennom bompenginntekter og delvis gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Selskapet vil finansiere utbyggingen med lån og egenkapital i tillegg til den årlige betalingen fra staten, inklusive bompenger. Dette skal dekke renter og nedbetaling av lån i tillegg til drifts- og vedlikeholdskostnader i kontraktsperioden. En kontraktsbasert inntektsmodell betyr at risikoen for sviktende trafikkinntekter (bompenger) ikke overføres det private selskapet.

Det er hittil etablert tre prøveprosjekter der private selskaper får totalansvaret for bygging og vedlikehold av bestemte veistrekninger. Disse prøveprosjektene er: E18 i ny trasé fra Øygardsdalen i Grimstad kommune til Dyreparken i Kristiansand, E39 Lyngdal-Feda i Vest-Agder og et prosjekt i Sør-Trøndelag. Prøveprosjektene går under navnet Offentlig Privat Samarbeid (OPS).

For prøveprosjektet E39 vil det private selskapets kompensasjon være et avtalefestet basisbeløp som utbetales fra veien åpner og gjennom hele avtaleperioden. Det er størrelsen på det årlige beløpet det først og fremst konkurreres om. Det vil videre bygges inn incentiver i form av bonus- og sanksjonsordninger i forhold til dette beløpet.

Finansiering gjennom en OPS-modell innebærer at statens andel av byggekostnadene betales over et visst antall år i stedet for gjennom bevilgninger knyttet til fremdriften i prosjektet. Det vises til at OPS-finansiering gjør det mulig å fremskynde E39 med om lag tre år i forhold til tradisjonell gjennomføring i henhold til NTP.

Tanken bak det nye systemet er at nye veier skal bygges raskere og tidligere enn de ville blitt med vanlig finansiering. Fra politisk hold pekes det på at et slikt system kan gi en mer effektiv drift og bedre fremdrift i veiprojektene. En unngår ulemper for eksempel avbrudd i prosjekter på grunn av utilstrekkelige årlige bevilgninger, og at prosjekter blir stående uferdige i påvente av nye bevilgninger. Videre vil prisen på utbyggingsprosjektet være kjent på forhånd.

Hvorvidt denne utbyggingsformen vil være mer effektiv enn dagens system, gjenstår imidlertid å se. Flere forhold er ikke avklart. Hva skjer for eksempel dersom den private utbyggeren går konkurs? Skal staten i slike tilfeller automatisk gå inn og overta? Et av hovedpoengene med det nye systemet er jo at den finansielle risikoen skal overtas av den private utbyggeren.

ECON viser i en rapport¹⁹ til at det kan være effektiviseringsgevinster knyttet til å la private aktører få et større helhetsansvar for bygging, drift og vedlikehold av utbyggingsprosjekter. Samtidig pekes det på at en slik ordning kan medføre betydelige transaksjonskostnader (blant annet knyttet til anbudsprosess, utforming og oppfølging av kontrakten). Den eneste måten å finne ut om dette er fornuftig samfunnsøkonomisk sett, er antakelig å prøve ut ordningen over tid, og evaluere den etter hvert.

Erfaringer fra andre land viser at det er oppnådd effektiviserings- og kostnadsgevinster ved å benytte OPS-modeller i infrastrukturprosjekter. Dette kan gjelde gevinster knyttet til lavere gjennomføringskostnader, og trolig gevinster knyttet til at utbygging, drift og vedlikehold ses i sammenheng. For å få utløst disse gevinstene er effektiv konkurranse en forutsetning. Videre kan det oppnås gevinster knyttet til en mer kostnadseffektiv fordeling av risiko ved at risiko overføres til private aktører.

Internasjonale erfaringer viser at en rekke forhold må være oppfylt om investeringsprosjekter organisert som et samarbeid mellom det offentlige og private, skal være hensiktsmessig. Følgende forutsetninger trekkes frem²⁰:

- Prosjektet må være økonomisk og praktisk håndterbart i forhold til tilgjengelig kompetanse og økonomiske ressurser

¹⁹ ECONs rapport 64/99: *Offentlig-privat samarbeid ved veiutbygging*

²⁰ St.meld. nr 46 Nasjonal transportplan 2002–2011

- Prosjektet må ha politisk støtte og forpliktelse
- Prosjektet må være høyt prioritert
- Rammeverket må være stabilt med hensyn til lovverk, skatteregler med mer
- Det må være høy kompetanse både på offentlig og privat side
- Anbudsprosedyrene må være åpne og like for alle
- Prosjektene må være mulige å fullføre innenfor et rimelig tidsperspektiv og innenfor en rimelig kostnadsramme
- Prosjektet må være klart avgrenset
- Utbygger må ha tilstrekkelig erfaring og ressurser
- Finansieringen må gi kredittgiverne tilfredstillende sikkerhet
- Risikoen må fordeles rasjonelt på de ulike aktørene.

2 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg (tidligere Forsvarets bygningstjeneste) er fra 01.01.02 en forvaltningsbedrift. Virksomheten har tidligere vært et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Fra årsskiftet 2001/2002 fikk Forsvarsbygg en ny organisasjonsstruktur. Rapporteringsnivåene er som følger:

- Forsvarsdepartementet
- Forsvarets Overkommando (FO)
- Styringsgruppe
- Forsvarsbygg, Utbyggingsprosjektet og Avhendingsprosjektet som likestilte enheter

I Utbyggingsprosjektet finnes tre nivåer med hensyn til prosjektansvar: Utbyggingsdirektør, prosjektdirektør og prosjektleder.

Som forvaltningsbedrift vil Forsvarsbygg i hovedsak basere sin inntjening på husleie og oppdrag fra sine kunder. Det tas sikte på at husleien blir fullt ut kostnadsdekkende fra 2005 eller tidligere.

Det foretas risikoanalyse for alle større prosjekter. Dovre International AS kvalitetssikrer forprosjektene. Disse forprosjektene danner grunnlaget for om prosjektet skal godkjennes eller ikke. Prosjekter større enn 25 millioner forelegges Stortinget. Alle prosjekter må være godkjent av FO før arbeidet kan starte. Tidligere ble forslag til byggeprosjekter fremmet direkte til Forsvarsbygg. Fra årsskiftet 2001/2002 skal alle prosjekter inngå i en helhetsplanlegging. Fra 2003 skal prosjektene husleiefinansieres.

Risikoanalysene utarbeides med tre ulike ansvarsnivåer og to ulike reserveposter. Prosjektleder disponerer alle midler opp til 50 prosent sikkerhet. Det finnes en reservepost på nivået 50–65 prosent sikkerhet. Denne reserveposten disponeres av prosjektleder, og all bruk av reserveposten må godkjennes av prosjektdirektøren. Den andre reserveposten disponeres av prosjektdirektøren og gjelder midler ut på nivået 65–85 prosent sikkerhet. All bruk av disse midlene må godkjennes av utbyggingsdirektøren.

De eksterne kvalitetssikrerne fra Dovre International AS beregner ikke en risiko-kostnad knyttet til usikkerhet i de årlige bevilgningene.

Bevilgninger knyttes til det enkelte prosjektet. Prosjekter som er igangsatt, stanses ikke, men de er likevel avhengig av årlige bevilgninger. Dersom et prosjekt er vedtatt av Stortinget, gjennomføres det som planlagt. Det forekommer ikke at prosjekter som er startet, blir lagt på is som følge av utilstrekkelige investeringsbevilgninger.

Det kan oppstå problemer i forbindelse med årsskifter, da mange leverandørfakturaer kommer etter nyttår. Et annet problem er at Forsvarsbygg ikke kan benytte midler fra investeringsbevilgninger (post 47) til drift (post 01). Under post 01 er det kun anledning til å bruke 4 prosent av bevilgningen til overtid. Dette medfører at hvis starten av et utbyggingsprosjekt blir forsinket, kan ikke Forsvarsbygg dekke inn forsinkelsen ved overtidsarbeid, men må benytte innleide konsulenter som er vesentlig dyrere.

Prosjektene ses hver for seg, men i noen tilfeller behandles flere enkeltprosjekter i sammenheng. Dette skjer for eksempel under Kolsåsutbyggingen der prosjektene går inn under en felles ramme. På denne måten kan midler spart under ett prosjekt benyttes av andre prosjekter, noe som kan være et gunstig incentiv. I forbindelse med Kolsåsutbyggingen ble innsparte midler benyttet til å bygge en barnehage for de ansatte.

Forsvarsbygg utarbeider en hovedplan med alle prosjekter, også planlagte, ikke igangsatte prosjekter. Forsvarsbygg benytter Artemis som prosjektstyringsverktøy.

Det har hittil ikke vært noe problem med manglende årlige bevilgninger med hensyn til utbyggingsprosjekter. De stipulerte behovene for fremtidige bevilgninger kan variere svært mye fra år til år. Det er uklart om de årlige rammene til investeringer har svingt like mye i tidligere år.

Forsvarets overkommando utarbeider et gjennomføringsdirektiv der det understrekes at prosjektene skal gjennomføres som planlagt.

3 Statsbygg

Generelt

Statsbygg er en forvaltningsbedrift. Det betyr at Statsbygg er et forvaltningsorgan som driver forretningsmessig virksomhet. Forvaltningsbedrifter er gitt mer omfattende fullmakter enn det som er vanlig for ordinære forvaltningsorganer. Når det gjelder økonomi- og kapitalforvaltning, skiller forvaltningsbedrifter seg først og fremst fra ordinære forvaltningsorganer (som Jernbaneverket) ved at det er gjort unntak for enkelte sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet. For det første er det gitt unntak fra fullstendighetsprinsippet ved at utgiftene nettobudsjetteres. Dette innebærer at Stortinget fatter kun ett budsjettvedtak. For det andre er det gitt unntak fra kontantprinsippet ved at investeringene aktiveres, det vil si at investeringene rentebelastes og avskrives over driftbudsjettet i de etterfølgende år.

Som forvaltningsbedrift er Statsbygg underlagt statlig budsjettregelverk og budsjettprosedyrer. Dette innebærer at Statsbygg som virksomhet må forholde seg til den ordinære budsjettprosessen i staten og til Stortingets behandling av deres drifts- og investeringsbudsjetter. Dette sikrer i prinsippet god politisk og budsjettmessig kontroll, men betyr ikke nødvendigvis at statlige midler forvaltes på en kostnadseffektiv måte.

Statsbygg bruker forprosjekter for å fastsette kostnadsrammene (inkl. usikkerhetsanalyser). Hensikten med dette er å få et bedre grunnlag for å fastsette kostnadsrammene, og få en mer presis forståelse av hva kunden ønsker før kostnadsrammen settes. Totalt sett forventes dette å medvirke til at antall overskridelser blir færre, og at prosjektkostnadene blir redusert. Prosjektbevilgningene baseres på kostnadsrammen etter forprosjektet.

Prosjekter

Statsbygg kan bli tvunget til å stoppe et byggeprosjekt. Dersom et forprosjekt er startet, forsøker man å la dette gå ferdig. Etter at forprosjektet er avsluttet, kan imidlertid kunden velge å si nei slik at prosjektet skrinlegges. De medgåtte ressursene (kostnadene) må i så fall Statsbygg ta på sin kappe.

Oppstart kan bli forskjøvet på grunn av mange samtidige aktiviteter. Dessuten kan prosjekter bli stoppet etter at de er satt i gang av budsjettmessige årsaker. All erfaring viser at forsinkelser er kostnadsdrivende.

Statsbygg må søke om å benytte forskuttering. Det må tas høyde for at det også kommer utgifter etter at prosjektet er avsluttet. Disse utgiftene kan komme i en ny periode. Fullmakts- og kurantprosjekter tas innenfor rammene.

Statsbygg har planer om å starte med livssyklusanalyser slik at kostnadene for hele byggets levetid kan beregnes før byggestart.

Statsbygg har så langt ikke benyttet eksterne kvalitetssikrere for prosjekter over 500 mill. kroner. Det er imidlertid noen store prosjekter på gang der dette vil bli aktuelt, for eksempel Operaen (mer enn 500 mill.), Radiumhospitalet (2 mrd.) og nytt fengsel i Østfold (600–700 mill. kroner).

Finansiering

Ordinære prosjekter

Ordinære prosjekter utgjøres av de bygg som regjeringen vedtar å fremme overfor Stortinget etter innspill fra fagdepartementene. Disse kan finansieres på to måter:

1. Husleiekompensasjon – rammetilskudd
For nybygg som skal leies ut, betraktes byggebevilgningen som investeringskostnader som skal forrentes og avskrives. Det beregnes kostnadsdekkende leie, begrenset oppad til kostnadsrammen. Statsbygg garanterer for at sluttkostnaden ikke overstiger kostnadsrammen.
2. Kontant bevilgning
I disse tilfellene utbetales bevilgningen kontant over statsbudsjettet.

Forenklet budsjettbehandling

For byggeprosjekter der fagdepartementene dekker husleie innenfor egne budsjett-rammer, kan det foretas en forenklet budsjettbehandling

1. Fullmaktsprosjekt
Statsbygg kan med en slik fullmakt sette i gang prosjekter med en kostnadsramme på mindre enn 25 millioner og med en totalramme på 150 millioner kroner.
2. Kurantprosjekt
Større prosjekter fremmes for Stortinget i en samlet del, der det for hvert prosjekt eksisterer en avtale om leie mellom leietaker og Statsbygg. Er avtalen over 100 millioner, må også Finansdepartementet godkjenne avtalen. Maksimalt beløp per år er 1 milliard kroner.

Fullmakter

Statsbygg har for 2002 følgende fullmakter til å overskride gitte bevilgninger, omdisponere midler og til å pådra staten forpliktelser utover gitte bevilgninger (jf. St.prp.nr.1 2001–02):

Fullmakter til å overskride

Stortinget samtykker i at Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002 kan

1. avvike Statsbyggs driftsbudsjett mot dekning i reguleringsfondet, overskride kap. 2445 Statsbygg, postene 30–49, med inntil 175 mill. kroner, mot dekning i reguleringsfondet
2. overskride kap. 2445 Statsbygg, postene 30–49, med beløp som tilsvarer inntekter fra salg av eiendommer samt medregne ubenyttede inntekter fra salg av eiendom ved beregning av overført beløp
3. overskride andre departementers byggebevilgninger som stilles til disposisjon for Statsbygg mot tilsvarende innsparing under kap. 1580 Bygg utenfor husleieordningen/kap. 2445 Statsbygg, post 33 Reserve for byggeprosjekter.

Omdisponeringsfullmakter

Stortinget samtykker i at Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002 kan omdisponere

1. mellom postene 30–38 under kap. 1580 Bygg utenfor husleieordningen
2. mellom postene 01 og 45 under kap. 1581 Eiendommer til kongelige formål
3. mellom postene 30–38 under kap 2445 Statsbygg
4. fra post 21 Spesielle driftsutgifter til post 30 Investeringer på Fornebu under kap. 1582 Utvikling av Fornebuområdet
5. fra post 21 Spesielle driftsutgifter til post 30 Investeringer Pilestredet Park under kap. 1583 Utvikling av Pilestredet Park

Fullmakter til å igangsette eller utvide byggeprosjekter

Stortinget samtykker i at Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2002 kan iverksette nye prosjekter eller utvide igangsatte prosjekter der bruker/fagdepartement har nødvendige leiemidler innenfor eget budsjett på følgende vilkår:

1. For prosjekter inntil 25 mill. kroner (fullmaktsprosjekter) er fullmakten begrenset til å inngå forpliktelser innenfor en samlet ramme på 150 mill. kroner til igangsetting av prosjekter utover bevilgningen under kap. 2445 Statsbygg, postene 30–49
2. For kurante prosjekter er fullmakten begrenset til å inngå forpliktelser innenfor en samlet ramme på 1 000 mill. kroner som igangsettes innenfor bevilgningen under kap. 2445 Statsbygg, post 30 Igangsetting av byggeprosjekter.

Erfaringer fra andre land: Fra ettårige til flerårige budsjetter

Det er en generell utvikling at OECD-land innfører en større grad av flerårs-perspektiv i statsbudsjettet. De aller fleste land som står oss nær, har ettårige budsjetter, men har innført mekanismer for mer eller mindre formelt aksepterte politiske rammebeslutninger for bestemte områder.²¹

Selv om ettårsprinsippet for statsbudsjettet formelt sett gjelder i både Norge, Sverige og Danmark²², er det i Sverige og Danmark også utviklet flerårsbudsjetter.²³ I både Danmark og Sverige legges budsjettanslag for flere år frem for parlamentet. I Sverige opereres det med treårsbudsjetter og det fastsettes utgiftsrammer som gjelder for tre år. I Danmark benyttes fireårsbudsjetter som har flere likhetstrekk med våre langtidsbudsjetter.

Norge skiller seg ut fra mange andre land ved at flerårsperspektivet i budsjettet er lite utviklet. Budsjettanslag for flere år formidles i liten grad til Stortinget. Flerårsperspektivet i budsjettssammenheng er i Norge hovedsakelig avgrenset til arbeidet med konsekvensjusteringer, der en anslår utgifter og inntekter for de tre påfølgende årene etter budsjettåret. Det konsekvensjusterte budsjettet benyttes primært internt i Finansdepartementet, og benyttes kun i beskjedne grad i regjeringen.

Det er videre ulik praksis i de ulike landene med hensyn til hvordan en fastsetter den initielle eller foreløpige budsjettammen for en virksomhet. I Sverige starter budsjettprosessen med en oppdatering av treårsbudsjettet og ved at Riksdagen fastsetter et utgiftstak. I Norge tar en som regel utgangspunkt i det endelige budsjettet fra året før, uten aktivt å ta i bruk materiale/anslag som er utarbeidet i forbindelse med konsekvensjusteringene.

En annen forskjell er antall budsjettkonferanser i løpet av året. Mens det i Norge gjennomføres tre budsjettkonferanser før det endelige budsjettet legges frem for Stortinget, har Sverige og Danmark bare én budsjettkonferanse. I Sverige behandles både inneværende års budsjett og kommende års budsjett på samme budsjettkonferanse.

Styringsdialogen mellom overordnet departement og underliggende virksomhet er lagt opp forskjellig i landene. I Norge er det gjennom økonomireglementet og de funksjonelle kravene satt krav om hvordan denne prosessen skal foregå. Det er stilt krav til styringsdokumenter, gjennomføring av dialogen, rapportering, evaluering med mer. I Sverige er det ikke stilt noen formelle krav til hvordan styringen av underliggende virksomheter skal foregå. Det vises til at styringsdialogen er relativt uformell; det er ikke vanlig å avholde faste etatsstyringsmøter som i Norge. Forskjellene kan forklares ved at de statlige virksomhetene i Sverige er mer selvstendige enn de norske virksomhetene, og at virksomhetslederne i Sverige er politisk utnevnte. I Danmark er styringsdialogen koblet til utforming og revidering av kontrakter. Det er ikke nedfelt noen formelle krav knyttet til styringsdialogen og resultatkontraktene er heller ikke obligatoriske.

²¹ Tidligere direktør Nils Holme ved Forsvarets forskningsinstitutt i artikkel i *Stat & Styring* 4/2001

²² Formelt sett fattes bevilgningsvedtak for ett år om gangen.

²³ Finansdepartementet: Arbeidsnotat nr.4 (1999): *Sammenlignede analyse av statlig økonomistyring og økonomiregelverket i Norge, Sverige og Danmark*

Nærmere om budsjettssystemet og de finansielle rammebetingelsene for investeringer i Danmark

I Danmark har det vært rammestyring siden 1960-tallet, men prinsippene for rammestyringen ble fornyet i 1993. Det er tre forskjellige rammebegreper i det danske budsjettssystemet; driftsramme, lønnsramme og investeringsramme.

Statlige investeringer blir brukt som et verktøy til å styre konjunktorene, og blir derfor holdt utenfor rammestyringen. Spesielt for det danske budsjettssystemet er at regjeringen i sin redegjørelse i statsbudsjettet må informere om hva som skal være de høyest prioriterte områdene for statlige investeringer.

Endringene i budsjettssystemet har imidlertid ført til at det danske finansdepartementet har mindre styring med hvordan statens totale forbruk blir for hvert enkelt år. Ifølge tidligere departementsråd i det danske finansdepartementet er imidlertid den usikkerheten som følger av oppmykningen i budsjettssystemet, en av de mindre usikkerhetsfaktorene sett i forhold til de mange ulike forholdene som påvirker den økonomiske politikken i Danmark.

Som et ledd i oppmykningen av ettårsprinsippet, innførte danskene en blanding av formelle og veiledende avtaler/kontrakter der en stor del av budsjettet blir bundet opp for fire år om gangen. Avtalene har det forbehold at den formelle bevilgningen kun gis for ett år av gangen. Det finnes flere ulike typer kontrakter eller avtaler. Noen av kontraktene/avtalene er politiske i den forstand at et flertall i Folketinget tar beslutninger for de kommende fire år. Eksempler på denne typen avtaler fins på forsvarsområdet. De politisk forankrede avtalene har vist seg å være svært robuste.

Andre typer avtaler inngås direkte med Finansdepartementet og er kun veiledende fordi politikerne hvert år har rett til å bestemme hvor store bevilgningene skal være. Erfaringene viser imidlertid at de fireårige avtalene blir respektert av det politiske systemet.

Omtrent halvparten av statens virksomhet omfattes av disse fireårige avtalene. Avtalene inngås på områder som har store investeringer og langsiktige driftsutfordringer, og der det er behov for å ha et perspektiv som strekker seg utover ett år, for eksempel statsbedrifter.

Innholdet i resultatkontraktene avviker ikke vesentlig fra de elementene som inngår i tildelingsbrevene. Sentrale elementer er mål, resultatkrav, ressursrammer mv. I motsetning til tildelingsbrevene er imidlertid resultatkontraktene flerårige. Vanlig løpetid for kontrakten er fire år. Ved innføring av resultatkontraktene ble det gitt budsjettgaranti, noe som er endret nå.

For virksomhetene er det en fordel at de flerårige kontraktene gir muligheter for bedre strategisk planlegging, dialog og avklaringer av prioriteringer, og sist, men ikke minst, økonomisk arbeidsro i den perioden kontrakten gjelder for.

En gjennomgang av dette systemet viser at avtalene oppleves som slagkraftige og blir respektert av det politiske systemet. Mange har trukket frem kontraktstyringens

innvirkning på mulighetene for politisk innsyn og kontroll. Politikere vil gjerne også styre gjennom mål og kontrakter for på den måten å gi virksomhetene gode rammevilkår med tanke på å sikre effektiviteten, men vil samtidig forbeholde seg muligheten til å gripe inn ad hoc ved behov.

Opprinnelig var det ment som en forutsetning at dersom en virksomhet inngikk en fireårig avtale med Finansdepartementet, skulle avtalen inneholde klare krav til innsparing og rasjonalisering som en motytelse fra virksomhetens side. De seneste årene er det likevel inngått en del avtaler med såkalt flat budsjettlinje. Dette innebærer at avtalene i praksis er blitt et instrument for virksomheten til å beskytte seg mot budsjettkutt, og ikke et instrument for rasjonalisering.

Det danske finansdepartementet har som en konsekvens av denne utviklingen drøftet hvor hensiktsmessig det er å ha betydelige deler av statsbudsjettet bundet opp i denne formen for flerårige avtaler. I den seneste tiden har departementet avslått å inngå fireårsavtaler.

I Danmark inneholder budsjettforslaget en generell budsjettoversikt (økonomisk motivering) der en beskriver budsjettets utgangspunkt og de finanspolitiske virkninger som etterstreses. Den bygger på en økonomisk oversikt, – *finansredegjørelsen* – som publiseres av det danske finansdepartementet i forbindelse med budsjettet. I den inngår makroøkonomiske analyser av ulike delområder innenfor samfunnsøkonomien samt en oversikt over utviklingen i dansk økonomi på mellomlang sikt.

I tillegg til å budsjettere inntekter og utgifter lager statlige virksomheter i Danmark separate investeringsbudsjetter²⁴. For hvert kapittel/budsjettområde fremlegges et utgiftsbudsjett, et inntektsbudsjett og et investeringsbudsjett. I budsjettet redegjøres det relativt detaljert for de prosjektene som inngår i investeringsbudsjettene.

I budsjettproposisjonen beskrives virksomhetenes mål og oppgaver på området samt generelle vedtak om bruken av budsjettrammen og budsjetteringsgrunnlaget. Her gis det en detaljert oversikt over utgiftene i de to foregående år, budsjettåret og for tre år fremover. Videre gis Folketinget annen relevant informasjon om virksomheten generelt etter de vurderingene som ligger til grunn for budsjettforslaget.

Dessuten gis det informasjon om eventuelle uutnyttede midler som skal videreføres til neste år. Det er nå nesten ubegrenset adgang til å overføre midler til neste finansår. Dersom beløpet er større enn 5 millioner kroner og samtidig overstiger 10 prosent av bruttoutgiftene for budsjettåret, skal det redegjøres for hvordan midlene skal anvendes.

Mengden informasjon om virksomhetene har økt, noe som har økt budsjettenes omfang. I de seneste årene har det trass i dette kommet kritikk om at det ikke gis tilstrekkelig informasjon om prioriterte områder i virksomheten.

²⁴ Government Institute for Economic Research v/Timo Østring: *Statens budsjettstyrning i de nordiske ländarna* (Helsinki 2000)

Kort om Banestyrelsen – oppgaver og rammebetingelser²⁵

Banestyrelsen er en statsvirksomhet i Trafikministeriet. Banestyrelsens hovedoppgave er å drive, utvikle og bygge ut det statlige jernbanenettet i Danmark slik at Banestyrelsens kunder – operatørene – kan utføre person- og godstransport. Banestyrelsen ble opprettet som en selvstendig statsvirksomhet i 1997.

I Banestyrelsens virksomhetsregnskap for 2000 gis en samlet årsrapportering med oversikt over virksomhetens økonomi, faglige aktiviteter og viktige resultater i år 2000. Her pekes det på at det beste grunnlaget for en god og styrt fremtidig utvikling er kjente og hensiktsmessige rammer for virksomheten, klare resultatmål samt en realistisk forståelse av utgangspunktet.

År 2000 var det første året for Banestyrelsens femårige politiske rammeavtale. Rammeavtalen inngår i den politisk vedtatte trafikkavtale for jernbanen fra 1999. I den politiske rammeavtalen angis fremtidige nyinvesteringer i jernbanenettet.

Rammeavtalen har betydd en økning i bevilgningene til fornyelse og vedlikehold av jernbanenettet på i alt 2 650 millioner danske kroner i perioden 2000–04, samtidig med at Banestyrelsen over samme periode skal effektivisere for 705 millioner danske kroner.

Hovedelementene i rammeavtalen er følgende:

- Jernbanenettet skal fornyes og vedlikeholdes for ekstra 530 millioner kroner i året
- I gjennomsnitt skal 140 millioner kroner av dette beløpet skaffes gjennom effektivisering (26 mill. kroner i år 2000 og 295 mill. kroner i år 2004)
- Vesentlige deler av rådgivingsdivisjonen skal selges/legges ned
- Hovedparten av servicedivisjonens aktiviteter skal på anbud

Det vises til at dette stiller store krav til Banestyrelsen, og vil medføre betydelige endringer for organisasjonen og samspillet med omverdenen. Banestyrelsen viser til at det er satt i gang en rekke prosjekter for å sikre at rammeavtalen oppfylles.

Banestyrelsen har inngått en resultatkontrakt med Trafikministeriets departement for perioden 2001–04. En egen resultatkontrakt for anleggsvirksomheten inngår som et bilag til denne resultatkontrakten.

I en egen figur i virksomhetsregnskapet gis en oversikt over utviklingen i samlede faktiske utgifter fra 1998 til 2000 og bevilgningene 2001–04 ifølge den seneste finansloven. Dette er fordelt på vedlikehold av jernbanenettet, øvrige driftsutgifter (netto), fornyelse av jernbanenettet (reinvesteringer), nyinvesteringer vedrørende jernbanenettet samt øvrige investeringer (biler, inventar med mer)

²⁵ hentet fra Banestyrelsens virksomhetsregnskap 2000 (april 2001)

Fra 1999 til 2000 var det en markant stigning i utgifter til fornyelse av jernbanelinjen og bevilgningene til dette i perioden 2001 og fremover. Av de samlede netto anleggsutgifter for 2000, utgjør 360 millioner danske kroner utgifter til fornyelse av jernbanelinjen, 955 millioner danske kroner til nyinvesteringer i jernbanelinjen og 71 millioner kroner til øvrige investeringer (biler, inventar med mer).

I år 2000 hadde Banestyrelsen et mindreforbruk på netto 500 millioner danske kroner som hovedsakelig skyldes at det ikke var mulig å gjennomføre nye anleggsaktiviteter i det omfang som var forutsatt ved innbudsjetteringen av rammeavtalen i slutten av 1999. I og med at de nye bevilgningene først var kjent ved inngangen til år 2000, var det nødvendig å gjennomføre forberedende og planleggende aktiviteter i 2000, og til dels forskyve den utgiftskrevende anleggsaktiviteten. Det akkumulerte anleggsoverskuddet er brukt til å finansiere resterende totalutgifter i forbindelse med igangsatte prosjekter og andre planlagte investeringer.

I årsrapporten vises det til at Banestyrelsen i tiden som kommer vil tilstrebe best mulig budsjettoverslag, ikke bare for prosjektenes totalkostnader, men også for utgiftenes planlagte fordeling på det enkelte år.

Banestyrelsens plan for jernbanelinjen 2000–04 beskriver de aktiviteter som skal utføres i perioden 2000–04. Planen er dermed et viktig styringsredskap til å realisere viktige elementer i rammeavtalen. Dette er en plan utelukkende for vedlikeholds- og fornyelsesaktiviteter, og gjelder ikke ny funksjonalitet eller kapasitet gjennom nye jernbaneprosjekter.

Som statsvirksomhet avlegger Banestyrelsen virksomhetsregnskap i henhold til statens regler på området. Ifølge momslovgivningen er Banestyrelsen registrert som en virksomhet. Dette betyr at virksomhetens omsetning inkludert baneavgifter skal ilegges moms.

Banestyrelsen har finansielle inntekter og utgifter: Renteinntekter og renteutgifter, realiserte og urealiserte kursgevinster og kurstap vedrørende tilgodehavender (fordringer), gjeld i fremmed valuta samt finansielle gebyrer.

Avskrivninger foretas lineært i henhold til investeringenes forventede levealder. For jernbanemateriell er det for eksempel valgt en avskrivningsperiode på 23–33 år.

Banestyrelsen har siden 1999 krevd inn baneavgifter fra operatører som benytter seg av jernbaneinfrastrukturen. Operatørene betaler baneavgifter pr. kjørte kilometer, differensiert etter strekning og togtype. Selv betaler Banestyrelsen avgifter for benyttelsen av fremmed infrastruktur, for eksempel til A/S Øresundforbindelsen.

Bevilgninger til driftsaktiviteter påvirkes ikke av endringer i lovhemlede inntekter og utgifter i forbindelse med infrastrukturavgifter.

Nærmere om budsjettssystemet og de finansielle rammebetingelsene for investeringer i Sverige

Budsjettprosessen i Sverige er blitt betydelig endret i løpet av de seneste årene. Et av hovedelementene i den svenske budsjettreformen er innføring av treårsbudsjetter. Som grunnlag for neste års budsjett brukes årsregnskaper fra de ulike virksomhetene. Budsjettunderlaget som sendes regjeringen, skal inneholde forslag til finansiering av virksomheten de neste tre år, og er ment som et beregningsgrunnlag – ikke en ønskeliste!

På grunnlag av dette legger regjeringen frem en proposisjon som gir en vurdering av de økonomiske mulighetene for inneværende år og de tre påfølgende årene. I denne vårproposisjonen angis et tak for statsbudsjettets utgifter for de neste tre årene, og det gis en foreløpig anvisning på hvordan utgiftene skal fordeles på utgiftsområder. Dermed kan Riksdagen allerede på våren ta stilling til de foreslåtte utgiftstakene. Det konkrete budsjettforslaget legges frem tidlig på høsten.

Etter behandling i de enkelte fagkomiteene legges det frem et forslag til Riksdagen i midten av november. Riksdagen fatter et vedtak som omfatter samlet utgiftsnivå fordelt på utgiftsområder, beregning av statens inntekter samt endringer i skatt og avgifter. Deretter går budsjettet tilbake til fagkomiteene som fordeler utgiftene på utgiftsområder. Fagkomiteenes forslag til fordeling legges frem for Riksdagen som foretar den endelige beslutning om hvordan utgiftene skal fordeles.

Sverige har innført treårsbudsjetter, men Riksdagen fatter bare beslutninger for ett år om gangen.

Kort om Banverkets oppgaver og rammebetingelser ²⁶

Banverket forvalter statens jernbanespor i Sverige, som omfatter om lag 80 prosent av det svenske jernbanenettet.

Mesteparten av virksomheten til Banverket finansieres av statlige bevilgninger. Banverket kan lånefinansiere virksomheten. Enkelte jernbaneinvesteringer finansieres med lån hos Riksgjeldskontoret i henhold til gitte vilkår. Avskrivninger og renter på lånefinansierte jernbaneinvesteringer finansieres med statlige bevilgninger og erstatning fra eksterne interessenter. Det er tatt opp lån på 147 mill. svenske kroner fra ulike trafikkinteressenter. Investeringer som finansieres med lån fra andre eksterne interessenter, avregnes først når lånene nedbetales. Opplåningen i Riksgjeldkontoret har økt med 240 til 8 290 svenske kroner ved årets slutt i år 2000.

I år 2000 var det totale bevilgningsforbruket 475 svenske kroner lavere enn årets tildelte midler. Samlet sett har derfor utnyttelsen av Banverkets tilgjengelige bevilgningskreditter minsket. Når det gjelder posten for investeringer i jernbanen, har Banverket imidlertid benyttet seg av mulighetene for kreditt pga. problemer med å tilpasse investeringsvirksomheten til de lave årlige bevilgningene.

²⁶ hentet fra Banverkets årsredovisning 2000(februar 2001)

Vedlegg 3

Banverket krever inn avgifter fra trafikkoperatører for å finansiere vedlikeholdstiltak og trafikkinformasjon. I år 2000 utgjorde dette 454 mill. svenske kroner. Banverket har mottatt bidrag fra eksterne parter. Resultatført inntekt ble oppgitt som 444 mill. svenske kroner.

Regjeringens forslag til tiltak for bedre styring av statlige investeringer

Kartlegging og gjennomgang av statlige investeringsprosjekter

Regjeringen nedsatte i 1997 et prosjekt som skulle se på styring av statlige investeringer. Prosjektet besto av to faser. I første fase ble det foretatt en kartlegging av eksisterende systemer og rutiner for større investeringsprosjekter. Kartleggingen tok for seg hvordan planlegging og gjennomføring ble utført under de mest berørte departementsområder (Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet). I tillegg ble 11 konkrete prosjekter gjennomgått.

På grunnlag av resultatene fra første fase ble det i andre fase utarbeidet en slutt-rapport med forslag til retningslinjer for styring av statlige investeringsprosjekter. I sluttrapporten ble det påvist at utilfredsstillende prosjektresultater svært ofte skyldtes at det var lagt for lite arbeid i de tidlige faser av prosjektene. Styringsgruppen som avga rapporten, var samstemte i at det er behov for bedre kostnadsstyring i statlige investeringsprosjekter. Medlemmene i styringsgruppen var enige om at

- det bør foretas usikkerhetsanalyser i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper
- det bør stilles krav om konsekvent inndeling i prosjektfaser
- en ikke skal be Stortinget om bevilgning før fullført forprosjekt
- investeringene i større grad må forankres i overordnede målsettinger
- det må legges mer vekt på vurdering av behov og alternativer.

Det var derimot uenighet om hvordan usikkerhet skal håndteres. Et flertall som besto av medlemmer fra Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mente at hvert departement må ha frihet til selv å vurdere hvordan kostnadsstyringen skal forbedres. Flertallet anførte at departementene har ulike hensyn å ivareta, og at det vil være uheldig om det sentralt fastsettes ensartede, kategoriske bestemmelser om mer detaljerte avsetninger til usikkerhet og budsjettmessig håndtering. Disse medlemmene mente at spesifiserte budsjettavsetninger kunne svekke incentivene til å holde budsjettammene. Et mindretall som besto av medlemmer fra Finansdepartementet, mente at det bør være felles retningslinjer for håndtering av usikkerhet. Mindretallet gikk inn for at det for hvert prosjekt stilles krav om at kostnadsrammen skal inneholde en avsetning til usikkerhet, og at avsetningen skal fastsettes slik at kostnadsrammen med 85 prosent sannsynlighet vil holde. Usikkerhetsavsetningen bør ifølge mindretallet inngå i bevilgningen, noe som vil være i samsvar med prinsippet om realistisk budsjettering. For å unngå sløsing, foreslo mindretallet at det aller meste av usikkerhetsavsetningen skal disponeres av overordnet departement eller direktorat.

Kvalitetssikring

Gjennomgangen av de statlige investeringsprosjektene viste etter Regjeringens oppfatning at det er behov for å forbedre styringen med statlige investeringer. Prosjektstyringen må bli mer profesjonell, noe som innebærer organisatoriske tilpasninger, kompetanseoppbygging og regelendringer. Det kan synes mest hensiktsmessig å begynne med å stille strengere krav til styringen av de største prosjektene. Regjeringen stilte derfor i statsbudsjettet for 2000 krav om ekstern kvalitetssikring av alle prosjekter med samlet kostnadsoverslag over 500 millioner kroner før prosjektene fremmes for Stortinget. Et viktig element i kvalitetssikringen er å gå gjennom kostnadsestimatene ut fra kravet om en realistisk budsjettering. I kvalitetssikringen inngår en vurdering av hvordan kostnadene kan reduseres dersom det er behov for det, fastsetting av en avsetning som skal dekke uforutsette kostnader, og utarbeidelse av særskilte avsetninger for programutvidelser. Usikkerhetsavsetninger skal *ikke* brukes til programutvidelser. Myndigheten til å trekke på usikkerhetsavsetningen må i det alt vesentlige legges utenfor prosjektorganisasjonen. For prosjekter med kostnadsoverslag under 500 millioner kroner skal det utarbeides et standardisert kontoplanoppsett.

De endringene som er innført, innebærer en større vekt på de tidlige fasene av et prosjekt, noe som kan medføre større utgifter til planlegging. Det forutsettes imidlertid at disse merutgiftene vil bli mer enn oppveid gjennom de senere fasene, slik at prosjektene totalt sett vil bli gjennomført på en bedre måte. En bedre planlegging vil sannsynligvis også føre til en bedre nytteeffekt når prosjektene er ferdige.

Finansdepartementet har inngått likelydende rammeavtaler om kvalitetssikring med fire kontraktspartnere: TerraMar Prosjektledelse AS, HolteProsjekt Consulting AS, Dovre International AS og Metier Scandinavia AS. Avtalene har gyldighet ut år 2002 med opsjon på forlengelse ut år 2003. Status per 1. september 2001 er at det er foretatt 16 avrop på rammeavtalene. Av disse foreligger sluttrapport for 13 prosjekter.

Det er etablert et Prosjektstyringsforum med deltakelse fra de fire kontraktspartnerne, de involverte fagdepartementene og Finansdepartementet. Forumet benyttes til erfaringsutveksling samt til å forbedre beslutningssystemer, styringssystemer og styringsinformasjon. De kvalitetssikringene som har vært gjennomført, viser at det er et forbedringspotensial på dette området.

Riksrevisjonens erfaringer

Gjennom revisjoner av en rekke statlige investeringsprosjekter har Riksrevisjonen avdekket en del svakheter. Blant annet vises det til at et departement som oppdragsgiver ikke alltid har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å vurdere beregnede projektkostnader i forhold til målene for prosjektet. I slike tilfeller kan det være nyttig med en "second opinion", slik at departementene får et bedre grunnlag for å vurdere planer og kostnadsoverslag. For departementene vil det derfor være en styrke å knytte til seg eksterne kvalitetssikrere i planfasen, spesielt for å sikre god sammenheng mellom planer og kostnadsoverslag.

I mange av de større investeringsprosjektene som Riksrevisjonen har revidert, har det vært brukt eksterne kvalitetssikrere og utredere både i planfasen og i gjennomføringsfasen. I henhold til Riksrevisjonen har imidlertid ikke sporene etter disse alltid vært like synlige, verken i beslutningsgrunnlaget eller i styringen av prosjektet. I planene for Gardermobanen ble det for eksempel gitt et for optimistisk bilde av den bedriftsøkonomiske lønnsomheten, og kjente kostnader ble bevisst utelatt. En kjent usikkerhet knyttet til beregningen av markedsandel ble ikke tatt inn i beslutningsgrunnlaget. Riksrevisjonen viser til at det i dette tilfellet var eksterne eksperter/kvalitetssikrere som påpekte en større usikkerhet, men departementet valgte ikke å ta hensyn til det.

Riksrevisjonen understreker at dersom det skal oppnås en mer realistisk budsjettering for store investeringsprosjekter, må de som eier prosjektet virkelig ville det. I denne sammenhengen pekes det på at den måten Finansdepartementet tidligere utøvet sin rolle på som kostnadsrammedepartement, kan ha vært med på å bidra til en urealistisk budsjettering av store investeringsprosjekter. De tiltakene Finansdepartementet nå har satt i gang, kan imidlertid bidra til å øke realismen i budsjetteringen.

Å revidere planer underveis i gjennomføringsprosessen, er i henhold til Riksrevisjonen en meget kritisk oppgave. Eksterne kvalitetssikrere som kommer inn i prosjektet, må imidlertid bygge på den informasjonen som rapporteres. Hvis det hefter svakheter knyttet til denne informasjonen, og det i tillegg er en manglende helhetlig oversikt (som for eksempel ved Nytt Rikshospital), er det liten grunn til å tro at eksterne kvalitetssikrere betyr mye fra eller til. Det må derfor på forhånd avklares hvordan prosjektet skal følges opp, og hvordan relevant informasjon skal skaffes til veie. Forberedelsene av prosjektet må dessuten være så gode at revidering i størst mulig grad unngås.

Referanser

Tittel:	Finansielle rammebetingelser for utbyggingsprosjekter i Jernbaneverket
Forfatter(e):	Marianne Iselin Kvalvåg, Bjørn Gulbrandsen
Statskonsults notatnummer:	2002: 2
Prosjektnummer:	25 702 00
Prosjektnavn:	Finansielle rammebetingelser for utbyggingsprosjekter i Jernbaneverket
Prosjektleder:	Marianne Iselin Kvalvåg
Oppdragsgiver(e):	Jernbaneverket, Utbygging
Resymé:	<p>Statskonsult har gjennomgått dagens finansieringssystem for utbyggingsprosjekter på jernbaneanrådet. Systemet med årlige bevilgninger påvirker mulighetene for å drive rasjonell planlegging og gjennomføring av prosjekter som går over flere år. I notatet drøfter Statskonsult fordeler og ulemper knyttet til det å innføre flerårige budsjetterammer. Etter Statskonsults oppfatning vil de nye kravene om ekstern kvalitetssikring av kostnadsrammene for større investeringsprosjekter gjøre det enklere å innføre et mer langsiktig perspektiv i budsjetteringen.</p>
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Utbyggingsprosjekter, finansielle rammebetingelser, flerårige budsjetterammer, prosjektbevilgning, investeringsprosjekter
Dato:	April 2002
Sider:	33
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO