

16

Transport- og Energiministeriet. København, den 24. oktober 2006.

- a. Transport- og Energiministeriet skal hermed orientere Finansudvalget om nye budgetteringsprincipper for anlægsprojekter på Transport- og Energiministeriets område, der vedtages ved anlægslov og/eller med en særlig projektbevilling på finansloven. Budgetteringsprincipperne afprøves i første omgang på nye anlægsprojekter på vej- og baneområdet, der vedtages ved anlægslov og/eller indarbejdes med en selvstændig projektbevilling på finansloven for 2007 og derefter. Det gælder dog ikke for projekter, der er igangsat ved aktstykke i 2006, og som efterfølgende optages på FL2007 for første gang.

Forslaget har ingen bevillingsmæssige konsekvenser i finansåret.

- b. På en række statslige anlægsprojekter har der igennem de seneste år været betydelige fordyrelser i forhold til anlægsudgiften på tidspunktet for igangsætning af projektet. En del af disse projekter findes på Transport- og Energiministeriets område. Finansministeriet har gennemført en analyse, som viser, at de nuværende budgetteringsmetoder, herunder anvendelse af usikkerhedsanalyser, ikke i tilstrækkelig grad har været i stand til forudberegne anlæggets endelige pris.

Den statslige beslutningsmodel for store anlægsprojekter vedtaget ved anlægslov og/eller med en særskilt projektbevilling på finansloven blev fastlagt i regeringens investeringsplan fra 2003. Beslutningen træffes på to niveauer:

Niveau 1: På baggrund af projektbeskrivelse med tilhørende budget træffes beslutning om, at der skal udarbejdes et detaljeret beslutningsgrundlag, som hovedregel i form af en VVM-undersøgelse.

Niveau 2: På baggrund af VVM-undersøgelsen med tilhørende budget eller lignende gennemarbejdet grundlag fremsættes forslag, f.eks. i form af forslag til anlægslov, for Folketinget, som på baggrund heraf træffer beslutning om projektet. Der vedtages endvidere bevillingslov for projektet.

Denne model bliver nu suppleret med to nye instrumenter til forbedret budgettering, som skal anvendes i forbindelse med beslutningen på begge niveauer:

1. Ekstern kvalitetssikring
2. Erfaringsbaserede korrektionstillæg

Hensigten med at indføre disse to instrumenter er at øge kvaliteten i beslutningsgrundlaget ved en beslutning på niveau 1 såvel som niveau 2. Dermed forbedres den udgiftspolitiske styring, og der dannes bedre grundlag for prioritering af større anlægsprojekter. Den eksterne kvalitetssikring skal kvalificere og konsolidere projektgrundlaget, før der træffes beslutning, og de erfaringsbaserede korrektionstillæg skal sikre en større grad af sikkerhed i budgetteringen og et bedre grundlag for prioritering.

Reformen bygger blandt andet på udenlandske erfaringer med nærværende principper – primært fra Norge og England – samt nyere dansk forskning i erfaringerne med større anlægsprojekter i dansk og international sammenhæng. Der er imidlertid tale om en reform, som ændrer de nuværende principper og processer vedrørende anlægsbudgettering og anlægsbeslutninger på en række punkter, ligesom nye arbejdsgange indføres, hvorfor reformen indføres gradvist, så den eventuelt kan tilpasses i lyset af erfaringerne.

For at indhøste erfaringer med anvendelsen af den ny anlægsbudgettering afprøves principperne i første omgang på Transport- og Energiministeriets område. Anlægsprojekter på vej- og baneområdet er nogle af de største og mest komplekse inden for staten og udgør ca. 40 pct. af de statslige investeringer, der ikke gennemføres af de statslige virksomheder.

I første omgang anvendes budgetteringsprincipperne på vej- og baneprojekter på FL2007, der vedtages ved anlægslov og/eller indarbejdes med en selvstændig projektbevilling på finansloven. Det gælder dog ikke for projekter, der er igangsat ved aktstykke i 2006, og som efterfølgende optages på FL2007 for første gang.

Fornyelses- og vedligeholdelsesprojekter er ikke omfattet af ny anlægsbudgettering. Ligeledes er mindre anlægsprojekter, der finansieres via puljer m.v., heller ikke omfattet.

Der vil fortsat hos anlægsmyndigheden/planlægningsmyndigheden blive arbejdet med vurdering af usikkerhed og risici i forbindelse med anlægsprojektet, men analyser baseret på successiv-princippet vil ikke længere danne grundlag for selve bevillingsudmålingen.

Ekstern kvalitetssikring

Ekstern kvalitetssikring er en uafhængig vurdering af anlægsmyndighedens projektgrundlag og anlægsoverslag, som blandt andet vurderer, om det økonomiske overslag, den trafikale og tekniske løsningsmodel, projektets organisering samt den samfundsøkonomiske rentabilitet har en tilfredsstillende kvalitet. De eksterne kvalitetssikringer anvendes både i første og anden beslutningsfase for anlægsprojekter med en forventet totaludgift over 250 mio. kr. Hovedindholdet i kvalitetssikringerne på de to niveauer er det samme, men der er lidt forskelligt fokus i de to faser.

En kvalitetssikring på beslutningsniveau 1 skal blandt andet fokusere på:

- gennemgang af økonomiske beregninger og forudsætninger;
- analyse af behov, målsætninger og risici for projektet;
- vurdering og revision af alternativer, herunder 0-alternativet og eventuel udsættelse;
- gennemførelse af en overordnet samfundsøkonomisk analyse af projektforslaget samt alternativer til projektet.

En kvalitetssikring på beslutningsniveau 2 skal blandt andet gennemgå følgende elementer i beslutningsgrundlaget:

- vurdering af anlægsbudgettet og forudsætninger;
- gennemgang af usikkerhedsvurderinger og planerne for håndtering af risici;
- vurdering af den samfundsøkonomiske analyse af projektet, herunder tidspunktet for projektets igangsættelse;
- vurdering af planer for organisering og finansiering af byggeriet;
- vurdering af potentielle reduktioner, forenklinger og besparelser, som kan anvendes, hvis forudsætninger for projektet ændres.

En mere detaljeret kravspecifikation vil blive udformet i forbindelse med gennemførelse af et antal pilotprojekter i løbet af 2007.

Erfaringsbaserede korrektionstillæg

Efter gennemførelsen af eksterne kvalitetssikringer i de to beslutningsfaser tillægges erfaringsbaserede korrektioner til de konsoliderede anlægsoverslag, så der opnås en mere retvisende forventning til projektets samlede udgifter. Dermed opnås en dobbeltsikring af beslutningsgrundlagene og deres budgetter i begge beslutningsfaser.

I første beslutningsfase tillægges korrektionstillægget K1 til anlægsoverslaget efter, at det er blevet konsolideret gennem en ekstern kvalitetssikring. Baseret på erfaringerne med anlægsoverslag i første beslutningsfase fastsættes K1 til 50 pct. af det kvalitetssikrede anlægsoverslag. På baggrund af det kvalitetssikrede anlægsoverslag og det erfaringsbaserede tillæg, K1, træffes der eventuelt beslutning om videre, mere detaljeret undersøgelse, fx i form af en VVM-undersøgelse. K1 anvendes dermed til at forbedre grundlaget for prioritering af, hvilke projekter der skal udarbejdes mere detaljeret beslutningsgrundlag for.

I anden beslutningsfase tillægges korrektionstillægget K2, som danner grundlag for eventuel anlægslov eller lignende samt bevillingsloven. Kernen i beregningen af anlægsbudgettet

er anlægsmyndighedens anlægsoverslag i anden beslutningsfase, som konsolideres af en ekstern kvalitetssikring. Anlægsoverslaget består grundlæggende af en opgørelse af de fysiske arbejder, der indgår i projektet sammenholdt med en forventet enhedspris for de forskellige arbejder i forhold til det konkrete projekt, kompleksiteten, beliggenheden, markedssituationen m.v.

Udmålingen af bevillingen til anlægsprojektet efter vedtagelsen af projektet består af basisoverslaget tillagt et korrektionstillæg K2. K2 er dermed en bevilget reserve, som er afsat til at realisere projektet. Indtil videre er korrektionstillægget i anden beslutningsfase fastsat til 30 pct. af anlægsoverslaget, som er baseret på erfaringerne med anlægsoverslagene i denne fase i forhold til projekternes endelige totale udgift. Anvendes reserven ikke, kan den anvendes til prioritering af andre projekter.

En tredjedel af korrektionstillægget afsættes som en del af anlægsmyndighedens projektbevilling. Anlægsmyndigheden kan anvende denne reserve til at realisere projektet, men der indføres skærpede krav vedrørende dokumentation af forbrug af denne reserve, så forbruget kan sammenholdes med udgiftsposterne i anlægsoverslaget. Denne dokumentation vil blandt andet indgå i Transport- og Energiministeriets halvårslige anlægsstatus til Finans- og Trafikudvalget.

De resterende to tredjedele placeres på én samlet central reserve under Transport- og Energiministeriets departement. Denne reserve indbudgetteres som 20 pct. af årets samlede afløb på de projekter, der er omfattet af den ny anlægsbudgettering, og etableres med overførselsadgang mellem finansårene.

Ved udmøntning af reserven under departementet følges de almindelige forelæggelsesregler ifølge Budgetvejledningen, herunder de nugældende særlige forelæggelsesregler for baneområdet. Ved udmøntning af reserven stilles skærpede krav vedrørende dokumentation, så anmodningen kan sammenholdes med de budgetterede udgiftsposter i det oprindelige anlægsoverslag, hvormed der sikres øget gennemsuelighed med projektets forløb. Ved ansøgning om midler fra den centrale reserve kan der endvidere stilles krav om, at oplysningerne gennemgår en ekstern kvalitetssikring.

Der gennemføres en opfølgning og evaluering af de nye budgetteringsprincipper for anlægsprojekter på Transport- og Energiministeriets område, når tilstrækkelige erfaringer er opnået. På baggrund heraf foretages eventuelt justeringer.

- c. Finansudvalget orienteres om ny anlægsbudgettering, fordi der med ny anlægsbudgettering vil ske en ændret udmåling af bevillingerne til anlægsprojekter på Transport- og Energiministeriets område på finansloven.
- f. Finansministerens tilslutning foreligger.

FLEMMING HANSEN

/ Helga Theil Thomsen

Til Finansudvalget.