



Notat til Statsrevisorerne om
Rigsrevisionens revision af
større investeringsprojekter

Marts
2009

revision
revision

revision

Rigsrevisionens revision af større investeringsprojekter

18. marts 2009

RN A306/09

I. Indledning

1. I dette notat fremlægger jeg mine overvejelser om initiativer i forbindelse med revisionen af større offentlige bygge- og anlægsprojekter samt indkøb. Notatet er udarbejdet på foranledning af min aftale med Statsrevisorerne herom på mødet den 10. oktober 2008, hvor Statsrevisorerne behandlede mit notat om revisionen af DR's byggeprojekt i Ørestad.

II. Definition af større investeringsprojekter

2. I det følgende vil projekter, der omhandler byggerier, anlæg og større indkøbsprojekter, samlet blive benævnt investeringsprojekter.

Større investeringsprojekter vil typisk omfatte:

- statslige byggerier og større renoverings- og restaureringsopgaver
- anlægsopgaver i form af veje, broer, skinneanlæg med tilhørende signalanlæg samt større vedligeholdelsesarbejder af disse
- større enkeltanskaffelser, herunder fx Forsvarets materielindkøb, anskaffelsen af IC4-tog mv.
- større it-projekter, herunder især projekter, som indeholder en større udviklingsdel.

3. Projektets økonomiske størrelse vil som udgangspunkt være bestemmende for vurderingen af, om der er tale om et større investeringsprojekt. I forbindelse med den samlede planlægning af revisionen indgår der en vurdering af væsentlighed og risiko, hvorfor også mindre projekter kan blive omfattet af en revision, fordi risikoen kan være høj.

III. Inspiration til initiativerne

4. De initiativer til en styrket revision af større investeringsprojekter, som jeg redegør for i det følgende, er baseret på Rigsrevisionens egne erfaringer med revision af investeringsprojekter, som Rigsrevisionen gennem årene har rapporteret om i såvel beretning om revisionen af statsregnskabet som i særlige beretninger. Herudover bygger initiativerne på inspiration fra andre rigsrevisioners arbejde på området.

5. Rigsrevisionens erfaringer fra de udenlandske rigsrevisioner er samlet set, at flere grundlæggende forskelle har betydning for, hvordan revisionen af større investeringsprojekter planlægges og gennemføres, samt hvordan rigsrevisionerne organiserer sig i forhold til denne opgave. Et væsentligt grundvilkår for rigsrevisionernes mulighed for at planlægge revisionen og overvåge projekternes gennemførelse er, om der i statsligt regi eksisterer et overblik over projekterne, og om der gennemføres risikovurderinger samt en indledende og en løbende kvalitetssikring af projekterne. Et andet væsentligt vilkår, der betyder noget for re-

visionens gennemførelse, er, hvilke rammer revisionsmandatet og den etablerede praksis fastlægger. Er der fx tale om revision af planer og budgetter for investeringsprojekter, eller er der tradition for, at rigsrevisionen følger op på gennemførelsen af projekterne, til disse er helt afsluttet.

6. Det er min klare opfattelse, at Rigsrevisionen med den rette revisionsindsats kan medvirke til, at statslige midler til større investeringsprojekter bruges økonomisk mere hensigtsmæssigt, ved at gennemgå fx projektorganisation, forudsætninger for budgetter mv. Det er dog også væsentligt at holde sig for øje, at revisionen ikke i sig selv kan eller skal sikre, at større investeringsprojekter lykkes til punkt og prikke. Ansvar for at gennemføre et større investeringsprojekt er og bliver projektejerens – i dette tilfælde som hovedregel bevillingshaveren.

IV. Revisionen af de større investeringsprojekter

7. Rigsrevisionen reviderer investeringsprojekter enten som led i årsrevisionen eller som en større undersøgelse. I det følgende redegøres der for, hvordan investeringsprojekterne indgår i henholdsvis årsrevisionen og større undersøgelser.

Årsrevisionen

8. Planlægningen af årsrevisionen sker med udgangspunkt i strategiske analyser af ministerområderne. Formålet med denne analyse er at afdække de opgaver, som et ministerium varetager, og at identificere potentielle risici forbundet med disse. Dernæst er det en opgave at vurdere, hvorledes disse risici håndteres af den ansvarlige myndighed. På baggrund af analyser af risiko og væsentlighed udfærdiges planen for revisionen det følgende år. Rigsrevisionen mødes med det pågældende ministerium, og her fremlægger Rigsrevisionen planen til kommentering og dialog. Ud fra den færdige strategiske analyse tilrettelægges årets revision endeligt.

9. De strategiske analyser er under udvikling, og Rigsrevisionen vil fremover i disse analyser sætte særligt fokus på – i dialog med den ansvarlige myndighed – at afdække risikofyldte aktiviteter, herunder investeringsprojekterne. Der vil i forlængelse heraf blive foretaget en vurdering af, om myndigheden kan forventes at håndtere de identificerede risici forsvareligt.

10. Det revisionsarbejde, der udføres som led i årsrevisionen, sigter på, at der kan afgives en erklæring på regnskabet. Revisionen af projektomkostninger vil således i den sammenhæng være koncentreret om projektets regnskab og bevillingsoverholdelse, men kan også inddrage aspekter af juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Årsrevisionen er derfor bagudrettet og vil dække det forudgående års aktiviteter vedrørende projekterne.

11. Årsrevisionen afrapporteres som bekendt til Statsrevisorerne i beretning om revisionen af statsregnskabet, og eventuelle revisionsbemærkninger vedrørende investeringsprojekter vil derfor blive omtalt i denne beretning.

Større undersøgelser

12. Risikovurderingerne i forbindelse med de større undersøgelser har primært til hensigt at afdække risici, der knytter sig til områder med ringe effektivitet i opgaveløsningen. Risikovurderingerne udføres som hovedregel på styrelsesniveau. Disse risikovurderinger baserer sig især på finanslove, særlove, årsrapporter, presseomtale mv.

13. Rigsrevisionen har sidste år etableret nye interne forretningsgange, som skal sikre en god videndeling om risikovurderinger, der udføres i forbindelse med planlægningen af henholdsvis årsrevisionen og de større undersøgelser. Dette vil give et kvalitetsmæssigt løft i risikovurderingerne og derved bidrage til et bedre grundlag for planlægning af revisionen.

14. En større undersøgelse vil typisk have fokus på projektet som helhed og omhandle fx projektets styring, økonomi og resultater. Jeg vurderer, at det tidspunkt i projektførelsen, hvor projektet revideres i en større undersøgelse, bedst kan defineres med udgangspunkt i risikovurderingen af det enkelte projekt. Hvornår det i et konkret projekt er relevant at gennemføre en større undersøgelse, vil således afhænge af den risikoprofil, der kan tegnes for det enkelte projekt. Når det er relevant, kan der derfor være tilfælde, hvor Rigsrevisionen vælger at gennemføre en større undersøgelse tidligt i projektførelsen, eventuelt umiddelbart i forbindelse med opstarten.

15. Medmindre Statsrevisorerne anmoder mig om det, eller helt særlige forhold taler for det, finder jeg ikke, at Rigsrevisionen bør revidere et investeringsprojekt forud for den politiske beslutning om at gennemføre et projekt.

Initiativer til at styrke revisionen af større investeringsprojekter

16. Initiativerne til at styrke Rigsrevisionens revision af større investeringsprojekter ligger i direkte forlængelse af den tilrettelæggelse af revisionen, som er skitseret i ovenstående.

For det første vil de strategiske analyser blive styrket gennem bedre risikovurderinger og øget fokus på intern kommunikation mellem afdelingerne. Risikovurderingerne i de strategiske analyser af projekterne vil endvidere blive brugt som udgangspunkt for en intensiveret dialog med ministerierne om deres risikofyldte projekter. Herigennem vil Rigsrevisionen rette fokus mod ministeriernes egen håndtering af de risici, der er forbundet med projekterne.

For det andet vil Rigsrevisionen på baggrund af risikovurderingerne årligt udvælge 2-3 investeringsprojekter til større undersøgelser. Med udgangspunkt i risikoprofilen for det enkelte projekt vil Rigsrevisionen grundigt overveje at sætte ind med en undersøgelse på det rigtige tidspunkt. Såfremt det er relevant at sætte ind med en undersøgelse på et tidligt tidspunkt, kan det bl.a. være relevant at undersøge projektorganisationens kapacitet til at håndtere udbudsforretningen samt kapacitet til at sikre målopfyldelsen i forhold til fx tidsrammen, budgettet (bevillingen) og projektets formål.

17. Hertil kommer, at jeg også finder det nyttigt, at Rigsrevisionen med mellemrum gennemfører større undersøgelser, som retter sig mod mere tværgående emner. Det kan fx være god praksis i gennemførelse af projekter og god praksis i forbindelse med udarbejdelse af indstillinger om investeringsprojekter til bevillingsmyndighederne.

18. *For det tredje* vil Rigsrevisionen kontakte Finansministeriet med henblik på at få en dialog med ministeriet om statens generelle overblik over kommende og igangværende investeringsprojekter og den risikostyring, der sker af de statslige investeringsprojekter.

V. Afslutning

19. I dette notat har jeg fremlagt mine overvejelser om en styrkelse af revisionen af større investeringsprojekter. Det er min vurdering, at disse vil bidrage til væsentligt at styrke risikovurderinger, planlægning af revisionen og rapporteringen herom.

Henrik Otbo