



Håndtering av ekstraordinær markedsusikkerhet i usikkerhetsanalyser ved KS2 og supplerende analyser for prosjekter i gjennomføring

Krigen i Ukraina og relaterte økonomiske sanksjoner har på kort tid hatt virket inn på markedssituasjonen både i Norge og resten av verden. I tillegg har enkelte andre hendelser også påvirket markedene, noe som har medført sterk prisvekst og til dels perioder med knapphet eller forsinkelser på enkelte innsatsfaktorer. Det er stor usikkerhet om omfang og varighet på disse konsekvensene.

I Finansdepartementets (FIN) KS-ordning er usikkerhetsanalyser av (primært) investeringskostnadene et sentralt element. Spesielt ved KS2 er analysene viktige beslutningsunderlag for prioritering/planlegging/budsjettering av statlige prosjekter de kommende årene. Det gjøres også enkelte supplerende analyser (SA) av kostnads- og usikkerhetsbildet for pågående prosjekter.

Situasjonen i Ukraina vil påvirke usikkerhetsbildet i alle prosjekter som nå og i nærmeste framtid er i KS2-prosess og denne usikkerheten er i betydelig grad systematisk. For det enkelte prosjekt og kvalitetssikrer er dette krevende og for FIN er det ønskelig at effektene behandles noenlunde likt i de ulike analysene.

I det følgende presenteres føringer for hvordan dagens markedsusikkerhet som følge av dette skal hensyntas i usikkerhetsanalyser ved KS2/SA.

For KS1 legger vi til grunn at gjennomføringen ligger lenger frem i tid og usikkerheten og at den særlige usikkerheten derfor ikke hensyntas i usikkerhetsanalysene for investeringskostnadene, men effektene skal drøftes i føringer for forprosjektfasen og gjennomføringstiden for forprosjekt.

Pris- og valutausikkerhet

Det skal på vanlig måte legges til grunn prisenivå og valutakursforutsetninger i tråd med normale føringer fra Finansdepartementet. Styrings- og kostnadsrammer skal oppgis i et oppdatert prisenivå, og det skal fremgå hvilket prisenivå som er grunnlag for kalkylene.

Ved kontroll av prosjektets grunnleggende estimer skal det gjøres en særskilt vurdering av om basisestimater er bygget på oppdaterte vurderinger av prisenivå, herunder vurdere kvalitet på datakildene, om tilbud eller erfaringstall er nært nok i tid og er relevante gitt prosjektets materialsammensetning. Det skal ikke gjøres påslag for usikkerhet om fremtidig utvikling av

prisnivå og valutakurs i usikkerhetsanalysen. Dette vil bli håndtert gjennom departementenes fullmakter til årlige justeringer av kostnadsrammene for endringer i prisnivå- og valutakurs.

I denne sammenheng er vi opptatt av markedsusikkerhet utover den som fanges opp gjennom prisindekser og valutakurser. Dette kan for eksempel handle om markedssituasjonen i anbudskonkurransene, hvordan tilbydere priser og håndterer risiko og betydningen for risikodeling i kontrakter, eller utfordringer med leveranser og ubalanser i tilbud og etterspørsel.

I enkelte prosjekter har vi siste året opplevd av vanlige prisindekser ikke fanger opp prisutviklingen i enkelte prosjekter som følge av prosjektenes særskilte karakteristika. Dette gjelder spesielt prosjekter med høye andeler materialer som har vært spesielt utsatt for prisvekst. Det er svært vanskelig å vurdere hvordan prisutviklingen i den enkelte råvare vil utvikle seg fremover. Det skal ikke gjøres påslag for eller legges inn usikkerhetsavsetning for denne type skjevhet i prosjektenes sammensetning. Det er likevel relevant å beskrive denne risikoen dersom man i planleggingen ser at prosjektene vil være spesielt utsatt for at prosjektenes sammensetning av ulike innsatsfaktorer ventes vesentlig å avvike fra vektingen i prisindekser.

Føringer

Føringene gjelder for alle pågående og fremtidige KS2 og for SA av kostnad- og usikkerhet i pågående prosjekter inntil FIN kommer med nye eller reviderte føringer. For KS2-prosesser som er nær fullføring, skal KS-konstellasjon og FIN avklare hvordan dagens ekstraordinære situasjon hensyntas. Følgende skal legges til grunn i usikkerhetsanalyse og endelig rapport for KS2/SA:

1. Det gjennomføres en full usikkerhetsanalyse som ikke tar hensyn til om dagens ekstraordinære situasjon vil vedvare. Basiskalkylen som underlag for analysen må da ikke inneholde påslag for dette. Dersom det er vurdert at dagens markedssituasjon vil påvirke prosjektet på kort sikt for eksempel ved nært forestående inngåelse av kontrakter så skal denne usikkerheten inkluderes i analysen. Som et utgangspunkt definerer vi «kort sikt» som 12 måneder fram i tid. Det må imidlertid tas hensyn til når investeringsbeslutning skal fattes, og når prosjektet skal starte opp og kontrakter skal inngås. Hvis investeringsbeslutning ligger mer enn 12 måneder fram i tid så skal slike kortsiktige effekter ikke tas hensyn til.
2. Effektene dersom dagens ekstraordinære markedssituasjon vedvarer gjennom prosjektets gjennomføringstid drøftes kvalitativt i rapporten. Drøftingen bør dekke følgende forhold, men det må vurderes for hvert enkelt prosjekt i hvilken grad de enkelte forhold er relevante og om det er andre forhold som bør inkluderes:
 - Hvordan dagens ekstraordinære markedssituasjon endrer leverandørmarked og markedsusikkerhet.
 - Hvordan dagens ekstraordinære markedssituasjon kan påvirke ulike faser i prosjektet.
 - Om prosjektets planlagte framdrift er sårbar for dagens ekstraordinære markedssituasjon.
 - Om prosjektets kompleksitet medfører økt usikkerhet knyttet til dagens ekstraordinære markedssituasjon.

- Om prosjektene er utsatt for særskilt prisvekst som ikke fanges opp av vanlige prisindekser.
- Om avhengigheter mot andre prosjekter (som også kan være påvirket) øker usikkerheten.

3. Endelig KS2 rapport skal inneholde:

- Anbefalinger for styrings- og kostnadsrammer skal baseres på analyse uten tillegg for usikkerhet knyttet til hvor lenge dagens ekstraordinære markedssituasjon vil vedvare.
- Mulige forslag til usikkerhetsreducerende tiltak spesifikt knyttet til den ekstraordinære markedssituasjonen.
- En drøfting av om foreslått kontraktstrategi er sårbar for usikkerhet om markedssituasjonen. Dersom alternativ kontraktstrategi anbefales må dette drøftes underveis med oppdragsgiver.
- En drøfting av fordeler og ulemper ved å utsette investeringen med 12 måneder som et risikoreducerende tiltak i lys av dagens ekstraordinære markedssituasjon.