

Concept-programmet

- Concept-programmet er Finansdepartementets forskningssatsing som er etablert for å bidra til fornuftig valg av prosjektkonsept og økt nytte av offentlige investeringer.
- Programmet er forankret ved NTNU og samarbeider med sentrale fagmiljøer i inn- og utland, og aktørene knyttet til Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter.

Nytt fra Concept-programmet

2011 Nyhetsbrev nr. 1

Erfaringer med KS2 ordningen

Siden starten i år 2000 er om lag 150 prosjekter kvalitetssikret under Finansdepartementets ordning. Ved inngangen til 2010 var bare 23 av disse prosjektene ferdigstilt, de resterende var i ulike stadier av planlegging og gjennomføring. Prosjektene utgjør om lag halvparten av de som ble kvalitetssikret i perioden 2000-2003.

Concept-programmet har sett nærmere på sluttkostnad og resultater av disse første prosjektene for å få en indikasjon på om hvorvidt KS2-ordningen har hatt noen effekt.

Analysen viser at bare ett prosjekt hadde kostnadsoverskridelse, det vil si at

faktisk kostnad var større enn gjeldende kostnadsramme, mens hele 22 prosjekter holdt seg innenfor kostnadsrammen.

Prosjektene styrer vanligvis etter vedtatt styringsramme, normalt P50, dvs. at antatt sannsynlighet for overskridelse er 50 %. Analysen viser at rammene har vært realistiske, ettersom 11 prosjekter er levert under P50, 11 over og ett på P50-estimatet innenfor en nøyaktighet på 1 mill. kr. Bare tre prosjekter har vesentlig merforbruk i forhold til etatens styringsramme, og gjennomsnittskostnaden for alle prosjektene ligger vel to prosent under vedtatt styringsramme.

Dette vitner om realistisk kostnadsestimering og god kostnadskontroll og en vesentlig bedring i forhold til situasjonen før KS2 ordningen ble innført. En skal merke seg at etatene i denne tidlige perioden hadde et meget sterkt kostnadsfokus, og også at kostnadsrammene kan ha vært romslige. Det er imidlertid ikke indikasjoner på at usikkerhetsavsetningene i prosjektene har vært benyttet til å gjøre prosjektene flottre eller større. Det gjenstår å se om den svært positive trenden holder seg i tiden som kommer eller om en får større spredning i kostnadene i fremtidige prosjekter.

Innhold:

Erfaringer med KS2 ordningen 1

Gro Holst Volden ny forskningssjef 1

Kystverket avviser Stad skipstunnel 2

Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken 3

Ny rammeavtale - nye oppgaver i følgeforskningen 3

Erfaringer med KS-ordningen for sykehusprosjekter 4

Ekspertutvalg skal gjennomgå metodikk for samfunnsøkonomisk analyse 4

Gro Holst Volden ny forskningssjef

Gro Holst Volden er tilsatt som ny forskningssjef i Concept fra 15. februar 2011 og overtar etter Ole Jonny Klakegg som har vært ansvarlig for den daglige gjennomføringen av programmet i seks år.

Volden er samfunnsøkonom fra Norges Handelshøyskole

og kommer fra SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling Anvendt økonomi. Hun har en solid bakgrunn for den oppgaven hun nå går til. Hun har vært ansatt som rådgiver i Konkurransetilsynet og seniorrådgiver ved Senter for statlig økonomistyring (SSØ) som er et ekspertor-

gan under Finansdepartementet innen økonomistyring. Her har hun arbeidet med kompetansetiltak overfor departementer og andre statlige virksomheter på området økonomistyring, med særlig fokus på samfunnsøkonomiske analyser og evalueringer. Hun har

Ny forskningssjef, forts.

utarbeidet veiledere i samfunnsøkonomisk analyse og mål/resultatstyring og gjennomført en rekke utredninger og evalueringer, bl.a. innenfor sektorene offentlig virksomhet, utdanning, fiskeri og havbruk og energi. Hun har etterutdanning i prosjektledelse og har vært knyttet til Conceptprogrammets arbeidsgruppe siden 2009.

Gro Holst Volden får en stor og viktig utfordring når oppmerksomheten i programmet skal rettes mer mot det som

gjelder resultatmåling, verdiskapning og samfunnsøkonomisk nytteevaluering, etter hvert som flere KS-prosjekter avsluttes og går inn i en driftsfase. Vi ønsker den nye forskningssjefen velkommen.

Ole Jonny Klakegg, som har tatt en doktorgrad i løpet av sin tid i programmet, går til en rådgiverstilling i FAVEO Prosjektledelse AS, og en deltidsstilling ved NTNU/BAT. Vi takker ham for hans engasjement og det store arbeidet han har lagt ned i Conceptprogrammet.



Av de 23 statlige
prosjekter som har vært
kvalitetssikret (KS2) og
hittil er ferdigstilt hadde
bare ett prosjekt
kostnadsoverskridelse
mens resten holdt seg
innenfor gjeldende
kostnadsramme

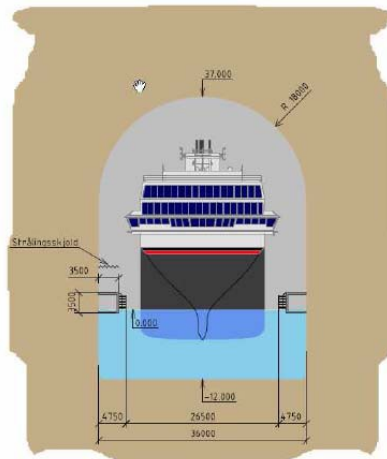
Det eneste formålet
skipstunnelen
tilslutt ikke var
ment å skulle løse
var trolig det å
skape fred i
Midtøsten

Kystverket avviser Stad skipstunnel

Stad skipstunnel er det prosjektet under KS-ordningen som uten sammenligning har hatt den lengste tidligfasen. Allerede i 1984 tok lokale interesser initiativet til å få det utredet. Gjentatte ganger har det vært fremmet for statlig finansiering, men hver gang er det blitt avvist som ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. I den mer enn 20 år lange tautrekkingen mellom Staten og lokale krefter har sistnevnte kommet tilbake igjen og igjen, med stadig større dimensjoner på tunnelen og mer ambisiøse mål som begrunnelse for investeringen. Professor Tom Christensen ved UiO karakteriserte situasjonen slik: "Det eneste formålet prosjektet ikke skulle løse til slutt var trolig det å skape fred i Midtøsten".

I 2007 kom Kystverket overraskende ut med en konseptvalgutredning som konkluder-

te med et betinget positivt tja, begrunnet med at ikke prissatte konsekvenser kanskje kunne vise seg å bidra til at tunnelen ble lønnsom.



Etter ekstern kvalitetssikring (KS1) av utredningen ved Holte Consulting og Econ Pöyry valgte Kystverket å foreta ny utredning med bistand fra Det Norske Veritas og Samfunns- og Næringslivsforskning AS. På det grunnlaget reverserer Kystverket nå sin tidligere anbefaling, begrunnet med at ulempene/

kostnadene ved tiltaket blir for høye i forhold til fordelene/nyttene. Om en allikevel skulle velge å bygge tunnelen anbefaler Kystverket at en går for løsningen "liten skipstunnel".

Det overraskende i dette prosjektet er ikke at man er tilbake til det som har vært konklusjonen hele tiden, men at regjeringen og Stortinget ikke har greid å skjære gjennom for mange år siden. Kystverkets KVVU skal nå kvalitetssikres før regjeringen forhåpentlig kommer med en endelig avklaring.

Conceptprogrammet analyserer dette prosjektet i 2009, se Concept rapport nr. 21, Sykehus, fregatter og skipstunnel: Logisk minimalisme, rasjonalitet – og de avgjørende valg.

Rapporten finnes her: <http://www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie>

Kystverkets konseptvalgutredning finnes her: <http://www.kystverket.no/?did=10164337>

Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av prosjekter uttrykkes ved de verdiene som skapes, fratrukket de ressurser de legger beslag på. Mange prosjekter legger beslag på eller forringer kvaliteten av ressurser som ikke kan omsettes gjennom markeder, for eksempel ved at de har miljøvirkninger lokalt og globalt. For eksempel et gasskraftverk med CO₂-utslipp som i en økende grad gir negative klimatiske virkninger. Eller omvendt, prosjekter med positive miljøeffekter medfører gevinster som kanskje ikke kommer til syne på inntektssiden.

Nestor ved Norges handelshøyskole, professor Kåre P. Hagen har gjennomført en studie der han vurderer mulige markedsbaserte styringsmetoder i miljøpolitikken. Denne er konsentrert om en komparativ analyse av utslippsavgifter og omsettelige utslippskvoter og under hvilke omstendigheter den ene typen virkemiddel er å foretrekke fremfor den andre, og om de eventuelt kan kombineres. Fremstillingen er illustrert med eksempler. Dette er andre del i et Concept-prosjekt som skal gi en innføring i utvalgte regimer for

håndtering av miljøproblematikk, for eksempel CO₂-kvoter, prinsippene bak disse, og hvordan erfaringer og data fra aktuelle regimer kan brukes i samfunnsøkonomisk analyse av prosjekter.

Concept rapport nr. 24. Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken. http://www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Rapportserie/Concept%2024%20Styringsmetoder_Miljo.pdf

Se også rapport nr. 22 Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, <http://www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Rapportserie/Concept%2022%20Miljoekonomi.pdf>

Ny rammeavtale - nye oppgaver i følgeforskningen

2011 markerer starten på en ny rammeavtale for fire år under Finansdepartementets KS-ordning. Dette betyr samtidig et tidsskille for arbeidet i Concept-programmet. Mye av oppmerksomheten hittil har

vært rettet mot prosjektet, dets styringsrammer og gjennomføringen av dette. Dette er KS2-stoff. Etter hvert som de første prosjektene er blitt ferdigstilt har vi nå fått

sterke signaler på at ordningen har hatt en positiv effekt.

Oppmerksomheten har også i denne perioden i stor grad vært rettet mot tiltaket og tilretteleggingen av dette for å

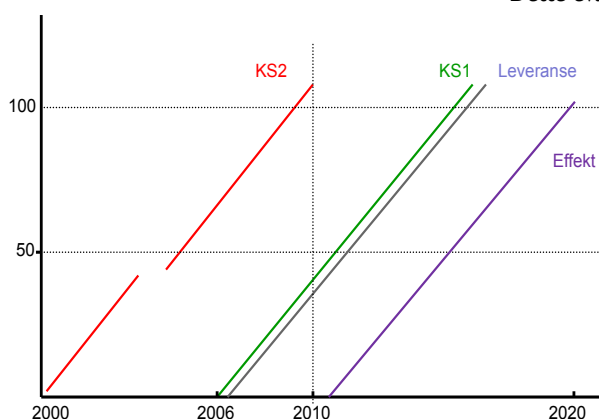
sikre langsiktig samfunnsøkonomisk nytte. Dette er KS1-stoff. Etter hvert som disse prosjektene ferdigstilles og er kommet et stykke inn i driftsfasen gir det anledning til å vurdere ikke bare prosjektets

resultatoppnåelse men også nytten av tiltaket. Og dermed effekten av KS1-ordningen. Følgelig står vi foran en periode hvor mer ressurser må brukes på overordnet vurde-

ring og evaluering av tiltakene. Det er her snakk om en formidabel flodbølge av erfaringer, se figuren som viser hvordan antallet KS1 og KS2 prosjekter akkumuleres over tid.

Dette evalueringsarbeidet er av interesse langt uten for Norges grenser. Følgeforskningen av KS-ordningen har gitt en unik mulighet til å følge et stort antall prosjekter gjennom hele livssyklusen. Dette har aldri vært gjort før. KS-ordningen blir dermed også et laboratorium for

forskning og et grunnlag for kompetanseutvikling som allerede har gitt betydelige resultater men som har et enda større potensiale i årene som kommer.



Erfaringer med KS-ordningen for sykehusprosjekter

Etter at Finansdepartementet opprettet ordningen for kvalitetssikring i år 2000, viste Sosial- og helsedepartementet så stor interesse for tiltaket at en opprettet egne ordninger i 2004 for planlegging og kvalitetssikring av sykehusprosjekter som bygger på prinsippene i KS1 og KS2. Conceptprogrammet har sett nærmere på bakgrunnen for at sektoren valgte å innføre et frivillig regime for kvalitetssikring, og

fått kartlagt status i dag og erfaringene med dette. Arbeidet er utført av SINTEF Helse som er sekretariatet for Kompetansenettverk for sykehusplanlegging. Rapporten, som er på 105 sider pluss vedlegg gir en omfattende beskrivelse av dette og peker på behovet for å klargjøre overordnede strategier og mål og bedre dokumentasjon av kjernevirksomhetens innhold og krav til prosjektet. Den er et innspill

til diskusjonen om gjennomføringen av tidligfaseplanleggingen i offentlige investeringsprosjekter, men også i andre sektorer enn helsesektoren.

Se Concept rapport nr. 25. Regimer for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter <http://www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Rapportserie/Concept%2025%20Sykehusprosjekt.pdf>

Ekspertutvalg skal gjennomgå rammeverket for samfunnsøkonomisk analyse

Et ekspertutvalg som skal gjennomgå rammeverket for samfunnsøkonomisk analyse ble oppnevnt av Kongen i statsråd 18. februar. Dagens rammeverk ble etablert i 2000 og revidert i 2005. Utvalget skal fange opp ny forskning og nye problemstillinger, og blant annet se på hensynet til virkninger som oppstår et stykke fram i tid. Dette gjelder særlig for infrastrukturinvesteringer

og klimatiltak. En skal også vurdere eventuelle retningslinjer for prissetting av klimagassutslipp, og spørsmålet om irreversible klimavirkninger, og en rekke andre forhold.

Utvalget av ni økonomer ledes av Kåre P. Hagen, professor emeritus ved NHH. Conceptprogrammet er representert ved forskningssjef Gro Holst Volden. Sekretariatet vil ligge i Finansdepartementet.

Innstillingen skal foreligge innen 1. juni 2012.

Aktuell litteratur fra Concept er rapport nr. 22 "Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet", og nr. 24 "Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken" som er omtalt på side 3, begge forfattet av Kåre P. Hagen.

Forskningsprogrammet Concept utvikler kunnskap som sikrer bedre ressursutnytting og effekt av investeringsprosjekter. Fokus er tidligfasen fra den første ideen oppstår til endelig finansiering er vedtatt. En hovedaktivitet er å drive følgeforskning knyttet til store, statlige investeringsprosjekter. Programmet er finansiert av Finansdepartementet.

Programmet skal være en samarbeidsarena som involverer offentlig forvaltning, forskningsmiljøer og fagmiljøer i næringslivet. Resultatene er åpent tilgjengelig og publiseres fortløpende, blant annet på programmets nettsider.

FINN OSS PÅ
INTERNETT:

WWW.CONCEPT.NTNU.NO

Concept-programmet

NTNU/BAT
Høgskoleringen 7A
7491 Trondheim

Programleder:
Professor Knut Samset
73594641

Forskningsjef:
Gro Holst Volden
73594670 / 95745565