

Veileder

Omstilling av statlige virksomheter

Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader



Forord

Dette er en veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader ved omstillinger i staten. Omstillinger av statlige virksomheter skal bidra til å nå viktige samfunnsmål. Forut for et vedtak om omstilling bør det utarbeides et best mulig beslutningsgrunnlag. Beslutningsgrunnlaget bør klarlegge og synliggjøre alle viktige konsekvenser før beslutningen fattes. En god analyse i forkant vil også gjøre det enklere å realisere gevinster av en omstilling.

Veilederen henvender seg i første rekke til ansatte i departementer og statlige virksomheter som bistår i å utarbeide et beslutningsgrunnlag, enten ved egne analyser eller som bestillere av analyser. Den vil også være nyttig for andre som er involvert i arbeid med å utrede, planlegge og gjennomføre omstillinger i staten.

Begrepet omstilling er i veilederen brukt både om organisatoriske endringer og om geografiske flyttinger av virksomheter. Veilederen fokuserer særskilt på beregning av gevinster og kostnader forut for vedtak om store organisatoriske endringer, som oppdeling eller sammenslåing av virksomheter. Den tar også for seg beregning av gevinster og kostnader i forbindelse med flytting av en virksomhet fra en region til en annen.

Veilederen er forankret i Utredningsinstruksens krav, som sier at man skal analysere og vurdere konsekvensene av offentlige tiltak før man treffer en beslutning. Fremstillingen tar utgangspunkt i Finansdepartementets Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, og er i tillegg basert på et omfattende underlagsmateriale og erfaringer fra gjennomførte omstillinger i staten.

Veilederen er ment å være et praktisk hjelpemiddel. Det er derfor lagt stor vekt på bruk av eksempler og illustrasjoner. Et gjennomgående eksempel belyser de ulike trinnene i den samfunnsøkonomiske analysen. Det er laget et regneark til praktisk hjelp for beregning av nåverdi, som er benyttet i gjennomgangseksempelet. Dette regnearket er vedlagt den elektroniske utgaven av veilederen på www.sfso.no, www.difi.no og www.fad.dep.no

Veilederen er utarbeidet på oppdrag av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Arbeidet med veilederen har vært organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) og Senter for statlig økonomistyring (SSØ). Arbeidsgruppen for veilederen har bestått av Sidsel Søvik (prosjektleder) og Tormod Rødsten fra DIFI og Christina Brouwers, Espen Frøyland og Hege Hagevik fra SSØ. Bjørn Braathen i Konkurransetilsynet og Lars Inge Vatnem i Sjøfartsdirektoratet har bidratt med nyttige kommentarer og innspill underveis i arbeidet.

Veilederen er lagt ut på DIFIs, SSØs og FADs hjemmesider.

Oslo, juni 2008

Hans Christian Holte, direktør DIFI

Marianne Andreassen, direktør SSØ

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	6
1.1 Formålet med veilederen	6
1.2 Målgrupper	6
1.3 Målet med omstillinger	6
1.4 Forankring	7
1.5 Leserveiledning	7
1.6 Eksempel: Geografisk flytting av virksomhet	7
2 Omstillinger i staten – begrepsbruk og eksempler	8
2.1 Hva menes med omstilling?	8
2.2 Bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler	8
2.3 Eksempler: Omstillinger og kombinasjoner av omstillinger	9
2.4 Avgrensninger	9
3 Innholdet i en samfunnsøkonomisk analyse	10
3.1 Hvorfor gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser?	10
3.2 Metodisk tilnærming	10
3.3 Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse	11
4 Problem- og målbeskrivelse	12
4.1 Redegjør for bakgrunnen for omstillingen	12
4.2 Konkretiser målene	12
4.3 Beskriv basisalternativet	14
4.4 Eksempel: Geografisk flytting av virksomhet	14
5 Spesifisering av tiltak	15
5.1 Tiltaket i den samfunnsøkonomiske analysen	15
5.2 Eksempel: Geografisk flytting av virksomhet	16
6 Spesifisering av virkninger	17
6.1 Hvem blir berørt	17
6.2 Spesifisering av virkninger	17
6.3 Nyttevirkninger	18
6.4 Kostnadsvirkninger	20
6.4.1 Kostnader ved omorganiseringer	20
6.4.2 Kostnader ved flytting	22
6.5 Ringvirkninger av statlige omstillinger	27
6.5.1 Ringvirkninger ved omorganiseringer	27
6.5.2 Ringvirkninger ved flyttinger	27
7 Sammenstilling av gevinster og kostnadsvirkninger	28
7.1 Metoder for sammenstilling av virkninger	28
7.2 Tidsaspektet	28
7.3 Nåverdimetoden	29
7.4 Metodikk for å sammenstille ikke-verdsatte virkninger	31

8 Synliggjøring av usikkerhet og fordelingsvirkninger	33
8.1 Synliggjøring av usikkerhet	33
8.2 Beskriv og ranger usikre faktorer	33
8.3 Tallfest usikkerheten	35
8.4 Vurder tiltak og aktiviteter som kan redusere usikkerheten	35
8.5 Fordelingsvirkninger	35
9 Samlet vurdering og gevinstplan	37
9.1 Utforming og beslutningsgrunnlag	37
9.2 Gevinstplan	38
9.3 Eksempel: Gevinstplan for geografisk flytting	38
10 Gevinstrealisering og evaluering	39
10.1 Utarbeiding av gevinstrealiseringsplan	39
10.2 Måling og rapportering i gevinstrealiseringsplanen	40
10.3 Eksempel: Geografisk flytting – plan for gevinstrealisering	41
10.4 Underveis- og sluttevaluering av gevinstrealisering	41
Referanseliste	42
Vedlegg 1	43
Vedlegg 2	45

1 Innledning

1.1 Formålet med veilederen

Formålet med veilederen er å bidra til å bedre beslutningsgrunnlaget forut for et vedtak om omstilling. Med dette som utgangspunkt er veilederen ment som et hjelpemiddel for å identifisere og beregne samfunnsøkonomiske effekter av omstillinger i staten. I fremstillingen er det lagt vekt på:

- Å understreke *hvorfor* det er viktig å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med omstillinger, spesielt før det fattes vedtak.
- Å gi *praktiske råd* om fremgangsmåter for å identifisere og beregne kostnader og gevinster ved *ulike typer omstillinger*.
- Å bidra til *erfaringsutveksling* med utgangspunkt i konkrete eksempler.

1.2 Målgrupper

Viktige målgrupper for veilederen er beslutningstakere og fagmiljøer som er involvert i arbeid med å utrede, planlegge og gjennomføre omstillinger i staten. Veilederen henvender seg i særlig grad til:

- Styrende organer og ledere i statlige virksomheter med ansvar for å initiere og foreslå omstillingstiltak.
- Ledere og fagpersoner i departementer med ansvar for å utarbeide et beslutningsgrunnlag forut for et eventuelt politisk vedtak.
- Ledere og fagansvarlige i statlige virksomheter med ansvar for å gjennomføre og følge opp vedtak om omstillinger.

1.3 Målet med omstillinger

Omstilling av en statlig virksomhet inngår som et av flere forvaltningspolitiske virkemidler for å fremme overordnede mål. Hva som er målet med en omstilling, vil kunne variere. Det samme gjelder innholdet i og omfanget av en omstilling.

Generelt skal omstillinger bidra til en bedre fungerende stat. På et overordnet nivå er målet med omstillinger derfor ofte formulert som mål om effektivisering. Samtidig vil mål om effektiv drift (formåls- og kostnadseffektivitet) som regel måtte balanseres mot andre politiske hensyn.

At målene er tydelige, og at de kan konkretiseres, vil være av stor betydning i en analyse og vurdering av alternative omstillingstiltak. Erfaringer fra gjennomførte omstillinger viser at mål i utgangspunktet ofte er formulert på et nivå som er for overordnet.

1.4 Forankring

Veilederen tar utgangspunkt i Utredningsinstruksens krav,¹ som sier at man skal analysere og vurdere konsekvensene av offentlige tiltak før man treffer en beslutning. Dette er dermed veilederens hovedfokus, og veilederen bygger på metodegrunnlaget i Finansdepartementets Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.²

Veilederen omfatter også andre forhold som er av betydning for å sikre tilfredsstillende dokumentasjon. Dokumentasjonen brukes som utgangspunkt for å kunne evaluere de oppnådde resultatene av omstillingen i ettertid. Ifølge Reglement for økonomistyring i staten kapittel V om kontroll, skal «alle virksomheter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområder og aktiviteter».

1.5 Leserveiledning

Kapittel 2 redegjør for hvordan omstillingsbegrepet er brukt, og for hvilke typer omstillinger veilederen er spesielt relevant. Kapittel 3 gir deretter en kort presentasjon av innholdet i en samfunnsøkonomisk analyse.

Vi har valgt å presentere den samfunnsøkonomiske analysen, som består av syv trinn. Kapitlene 4 til 10 i veilederen følger de syv trinnene i analysen, hvor hvert kapittel omhandler ett analysetrinn.

Hensikten er at veilederen skal være et praktisk hjelpemiddel. Det er derfor lagt stor vekt på bruk av eksempler og illustrasjoner i fremstillingen.

1.6 Eksempel: Geografisk flytting av virksomhet

I veilederen brukes det et gjennomgående eksempel for å belyse hvordan en samfunnsøkonomisk analyse kan gjennomføres i praksis. Eksempelet dreier seg om å beregne forventede samfunnsmessige effekter av å flytte en tilsynsvirksomhet med 100 ansatte ut av Oslo. Valg av eksempel er dels gjort med utgangspunkt i det empiriske materialet som har vært tilgjengelig, dels med utgangspunkt i at eksempelet kan ha stor overføringsverdi for andre typer omstillinger.

¹ FAD 2007.

² FIN 2005a.

2 Omstillinger i staten – begrepsbruk og eksempler

2.1 Hva menes med omstilling?

Omstillingsbegrepet brukes i mange sammenhenger og med ulikt meningsinnhold. Omstillinger av statlige virksomheter er som regel forbundet med ulike typer organisatoriske endringer. Vi har i veilederen valgt å bruke begrepet omstilling også om geografiske flyttinger.

Selve omstillingen vil dreie seg om en endring av en virksomhet fra én situasjon til en annen. Omstillingen kan være ledd i en større reform innenfor en sektor eller et politisk område, og/eller den kan inngå som ledd i en strategi for å fremme overordnede politiske mål av mer generell karakter. Omstillinger vil også kunne ses på som en kontinuerlig prosess for å tilpasse en virksomhet til endrede mål og/eller rammevilkår. Veilederen omhandler primært større organisatoriske endringer og geografiske flyttinger.

Eksempler på typer omstillingstiltak i veilederen er:

- Nyetableringer gjennom sammenslåing av to eller flere forvaltningsorganer/deler av forvaltningsorganer.
- Nyetablering gjennom oppsplitting av forvaltningsorganer og/eller flytting av oppgaver fra et forvaltningsorgan til et annet.
- Reorganisering innenfor et og samme forvaltningsorgan gjennom vertikale flyttinger av oppgaver mellom sentrale og regionale enheter (sentralisering/regionalisering).
- Geografiske flyttinger fra et arbeidsmarkedsområde til et annet.

2.2 Bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler

Staten som arbeidsgiver og hovedsammenslutningene i staten har inngått en sentral særavtale om bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler i omstillinger som omfatter geografisk flytting og/eller nedlegging.³ Virkemidlene er dels utformet med sikte på å håndtere personalpolitiske utfordringer knyttet til overtallighet på en god måte, dels rettet mot utfordringer knyttet til det å beholde ansatte i virksomheten. De personalpolitiske omstillingsvirkemidlene omfatter blant annet:

- Høyere lønn for nøkkelpersonale.
- Gunstige lån og stønader i forbindelse med kjøp av bolig.
- Velferdspermisjon til visningsreiser.
- Pendlertilskudd.
- Dekning av barnehageutgifter.
- Reisetid som del av arbeidstid ved dagpendling.
- Studiestønad.
- Tilskudd til kompetanseheving.
- Sluttvederlag.

Erfaringer viser at bruk av personalpolitiske omstillingsvirkemidler ofte vil utgjøre en betydelig kostnad i forbindelse med gjennomføring av en omstilling. Vi har derfor fokusert spesielt på beregning av forventede kostnader og effekter knyttet til bruken av slike virkemidler.

|| ³ FAD 2004.

2.3 Eksempler: Omstillinger og kombinasjoner av omstillinger

I tabell 2.1 er det vist eksempler på omstillinger innenfor ulike kategorier. Vi gjør oppmerksom på at grensene mellom de ulike omstillingskategoriene ikke er entydig definerte, og at mange omstillinger alternativt vil kunne grupperes innenfor flere omstillingskategorier.

Tabell 2.1 Eksempler på omstillinger innenfor ulike kategorier

Omstillingskategori
Nyetableringer gjennom sammenslåinger: Norges forskningsråd, Statens landbruksforvaltning, Statens legemiddelverk, Sosial- og helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Mattilsynet, Medietilsynet, NAV, Direktoratet for forvaltning og IKT
Nyetablering gjennom deling av forvaltningsorganer og/eller flytting av oppgaver fra et forvaltningsorgan til et annet: Politidirektoratet, Lotteritilsynet, Domstoladministrasjonen, Utdanningsdirektoratet, Eierskapstilsynet, Senter for statlig økonomistyring
Vertikal flytting av oppgaver innenfor et forvaltningsorgan: Statens vegvesen, Toll- og avgiftsetaten, Skatteetaten
Geografisk flytting: Polarinstituttet, Arbeidstilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet

Kilde: Statskonsult (2007)

Mange organisatoriske omstillinger er kombinert med geografisk flytting. Blant eksemplene i tabell 2.1 gjelder dette blant annet Norges forskningsråd, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Medietilsynet, Lotteritilsynet og Domstoladministrasjonen.

Mange av omstillingene som er nevnt i tabell 2.1 har utløst bruk av personalpolitiske omstillings-virkemidler.

2.4 Avgrensninger

Veilederen vil i en viss grad også kunne være relevant som et hjelpemiddel for å beregne kostnader og gevinster i forbindelse med omdanning av forvaltningsorganer eller deler av forvaltningsorganer til selskaper. Denne type omstillinger er imidlertid ikke behandlet særskilt.

Veilederen omfatter *ikke* omstillinger som utelukkende dreier seg om endringer i fullmaktsstruktur, for eksempel i forbindelse med endringer fra brutto- til nettobudsjettering. Den omfatter i utgangspunktet heller ikke strukturelle organisatoriske endringer som inngår i den løpende utviklingen og effektiviseringen av en virksomhet. Veilederen vil imidlertid kunne inneholde nyttig informasjon for beregning av kostnader og gevinster også ved denne type omstillinger.

Veilederen omfatter ikke ledelse og organisering av omstillingsprosesser. Det er imidlertid viktig å huske på at en forutsetning for vellykket omstilling er god dialog med de ansatte. Omstillingsarbeid krever at ledere og tillitsvalgte har god felles strategisk kunnskap om endringsbehov og endringsmåter, slik at det blir forstått og akseptert av de ansatte. Dette er viktig for å skape nødvendig trygghet og aksept for omstillingene, slik at disse blir effektive og at de ansatte opplever en størst mulig forutsigbarhet i prosessenes innhold, årsak og retning.

3 Innholdet i en samfunnsøkonomisk analyse

3.1 Hvorfor gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser?

Målet med å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser er å gi beslutningstakere et bedre grunnlag for å fatte avgjørelser. På grunnlag av slik systematisk informasjon om nytte-kostnadsvirkninger kan man lettere avdekke hvorvidt et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og prioritere mellom alternative tiltak der flere er lønnsomme. En samfunnsøkonomisk analyse synliggjør også fordelingsvirkninger for ulike regioner, næringer, grupper av husholdninger og enkeltpersoner.

En samfunnsøkonomisk analyse gir et godt grunnlag for å beslutte hvorvidt en omstilling skal igangsettes, og hvordan omstillingen skal følges opp. Analysen er også et hensiktsmessig verktøy for gevinstrealisering. Dette fordi den bidrar til å etablere indikatorer for å måle at gevinster faktisk hentes ut, og til å evaluere omstillingen i ettertid.

3.2 Metodisk tilnærming

En hovedregel ved gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse er, så langt som mulig, å *beskrive alle relevante tiltak*. Alternativene sammenlignes med basisalternativet, det vil si situasjonen slik den er når man ikke gjennomfører en omstilling.

Man kan skille mellom tre hovedtyper samfunnsøkonomiske analyser:

- **Nytte-kostnadsanalyser** er i teorien basert på en forutsetning om at alle virkninger kan verdsettes i kroner. Dette vil sjelden være tilfelle. Bruk av nytte-kostnadsanalyser vil derfor i praksis måtte suppleres med en beskrivelse og vurdering av relevante effekter som ikke lar seg tallfeste.
- **Kostnadseffektivitetsanalyser** brukes når nyttesiden er vanskelig å verdsette, og når tiltakene anses å gi de samme nyttevirkningene. Metoden går ut på å finne frem til det tiltaket som minimerer kostnadene ved å oppnå et gitt mål.
- **Kostnads-virkningsanalyser** benyttes når nyttesiden er vanskelig å verdsette, og når ulike tiltak gir ulike nyttevirkinger. Metoden gjennomføres ved at beregningene av tiltakenes kostnads-side suppleres med en beskrivelse av de ulike nyttevirkningene.

De grunnleggende prinsippene og trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse er sammenfallende for de tre analysetypene.

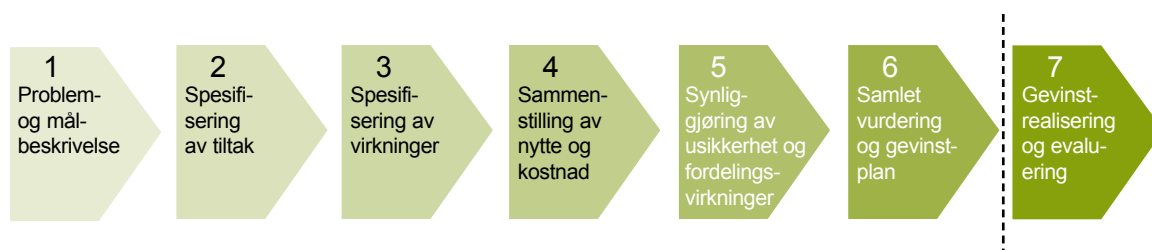
En hovedregel er at man bør forsøke å verdsette nytte-kostnadsvirkninger for alle berørte parter så langt det er forsvarlig. Det er imidlertid vanskelig å gi et generelt svar på hvor langt man bør gå i å sette en kroneverdi på alle relevante virkninger.

Hvilken analysetype som vil være mest egnet, vil man måtte vurdere nærmere i hvert enkelt tilfelle. Et viktig vurderingskriterium er om man kan regne med at alle alternativer som omfattes av analysen, har de samme nyttevirkningene eller ikke. Dette vil måtte vurderes i de innledende fasene av den samfunnsøkonomiske analysen.

Mange omstillinger har en målsetting som gjør at handlingsrommet for å vurdere alternative tiltak er begrenset. En kostnadseffektivitetsanalyse vil være et godt hjelpemiddel for å finne frem til den mest kostnadseffektive løsningen dersom man kan anta at de vurderte alternativene har de samme nyttevirkningene. Bruk av kostnads-virkningsanalyser vil som alternativ kunne brukes ved omstillinger hvor nyttevirkningene er vanskelige å tallfeste i kroner. Denne type analyser er blant annet anvendt ved flyttingen av Konkurransetilsynet til Bergen.⁴

3.3 Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse

Figuren nedenfor viser de grunnleggende trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse:⁵



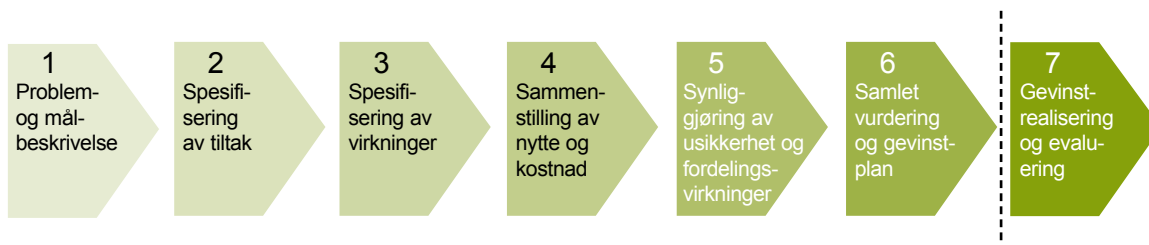
Figur 3.1 Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse

I de følgende kapitlene går vi gjennom hvilke aktiviteter som bør inngå i det enkelte trinnet i den samfunnsøkonomiske analysen. Fremstillingen er relatert til omstilling som *tiltak* og er illustrert ved bruk av eksempler. Vi viser for øvrig også til sjekklisten i vedlegg 1.

⁴ Ambjørnsen m.fl. 2003.

⁵ SSØ 2006a.

4 Problem- og målbeskrivelse



4.1 Redegjør for bakgrunnen for omstillingen

Mange omstillinger har sin bakgrunn i ett eller flere av følgende forhold:

- Økning/reduksjon i bestående oppgaver.
- Utvikling av nye funksjoner/arbeidsområder.
- Markering av klarere skiller mellom ulike typer oppgaver.
- Nedlegging av funksjoner/oppgaver – helt eller delvis.
- Endringer i kapasitet og kompetanse knyttet til personale og/eller systemer.
- Nye regulatoriske og/eller økonomiske rammebetingelser.
- Ønske/krav om geografisk flytting av arbeidsplasser.

Enkelte omstillinger vil komme som et resultat av drivkrefter utenfor virksomheten, for eksempel som følge av endringer i markeds- og konkurranseforhold, ny teknologi, endringer i regulatoriske rammebetingelser etc. Andre omstillinger vil kunne være initiert av virksomheten selv og/eller overordnet departement. En klargjøring av bakgrunnen for omstillingen vil bidra til å definere handlingsrommet for alternative tiltak og løsninger.

I motsetning til mindre omstillinger, som skjer mer eller mindre kontinuerlig etter initiativ fra virksomhetens ledelse, vil strukturelle organisatoriske endringer gjerne ha sin årsak i drivkrefter utenfor virksomheten. Slike drivkrefter vil for eksempel kunne være knyttet til internasjonalt regelverk som Norge er forpliktet til å følge, eller til teknologiske endringer som krever ny regulering og organisering. Endringer i ytre rammebetingelser, herunder teknologiske, økonomiske og regulatoriske forhold, vil i mange tilfeller gjøre det nødvendig å gjennomføre strukturelle organisatoriske endringer.

Etter problembeskrivelsen bør formålet med omstillingen komme klart frem, det vil si en verbal beskrivelse i fritt format av begrunnelsen for omstillingstiltaket sett fra beslutningstakernes ståsted.

Problembeskrivelsen vil, sammen med målbeskrivelsen, inngå som et viktig grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som vil være relevante i det enkelte konkrete tilfelle.

4.2 Konkretiser målene

Ethvert tiltak bør være forankret i en konkret målformulering. Det bør skilles mellom overordnede og generelt formulerte mål for tiltaket og konkretisering gjennom delmål og målbare resultatmål. Dette er viktig både av hensyn til den samfunnsøkonomiske analysen og for å kunne etterprøve resultatene av omstillingen i ettertid.

Resultatmålene bør være SMARTE:

- **Spesifikke**
Det bør være klart hva som skal oppnås.
- **Målbare**
Det må være mulig å måle i hvilken grad målene nås.
- **Akseptable**
Målene bør fastsettes i dialog mellom overordnet og underordnet nivå.
- **Realistiske**
Det må være mulig å nå målene innenfor de rammebetingelsene som er gitt.
- **Tidfestede**
Det må være klart når målene skal være oppfylt.
- **Enkle**
Målene må være enkle å forstå og måle.

Erfaringer fra gjennomførte omstillinger tyder på at målene ofte er formulert på et overordnet nivå, uten at det er sagt noe om hvordan resultatene skal kunne måles. Dette gjør at målene ofte er vanskelig å etterprøve. Det kan være hensiktsmessig å sette opp et målhierarki/en målstruktur slik at sammenhengen mellom målene på ulike nivå fremgår klart.

Tabell 4.1 viser hyppig brukte målformuleringer for virksomheter innenfor ulike omstillingskategorier. Målene er hentet fra dokumentasjon i forbindelse med enkeltstående omstillinger.⁶

Tabell 4.1 Eksempler på målformuleringer i forbindelse med ulike typer omstillinger

Omstillingskategori	Målformuleringer
Nyetableringer gjennom sammenslåinger	Effektivisering, økt brukerorientering, bedre samordning, mer robuste fagmiljøer, faglig styrking, økt kvalitet, forenkling, økt fleksibilitet
Nyetablering gjennom oppsplitting av forvaltningsorganer og/eller flytting av oppgaver fra et forvaltningsorgan til et annet	Effektivisering, bedre samordning, faglig styrking, rolleklarhet/sikre faglig uavhengighet, bedre styring
Vertikal flytting av oppgaver innenfor et forvaltningsorgan	Effektivisering, faglig styrking, økt brukerorientering
Geografisk flytting	Stimulere økonomisk vekst i utvalgte kommuner/regioner, effektivisering, faglig styrking, sikre faglig uavhengighet, unngå å støtte arbeidstakere ut av arbeidslivet

Kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT (2008)

Effektivisering og faglig styrking går igjen blant de hyppigst brukte målformuleringene innenfor alle kategoriene. Mål om effektivisering er i mange omstillinger også brutt ned i delmål og resultatmål. Erfaringene er imidlertid at målene ofte er relativt generelt formulerte.

Målet om faglig styrking vil blant annet kunne dreie seg om å skape større og mer robuste fagmiljøer ved å slå sammen virksomheter eller deler av virksomheter. Det kan også dreie seg om

|| ⁶ Riksrevisjonen (2005).

å rekruttere medarbeidere med en annen kompetanse og/eller å lokalisere virksomheten nær andre beslektede fagmiljøer. Det siste er ofte vektlagt i forbindelse med geografisk flytting.

4.3 Beskriv basisalternativet

Basisalternativet er situasjonen i dag og den videre utviklingen uten omstilling. I en samfunnsøkonomisk analyse vil basisalternativet alltid inngå som et viktig sammenligningsgrunnlag, for å vurdere alternative tiltak. I noen tilfeller kan en være nødt til å gjøre vedlikeholdsinvesteringer for å opprettholde et akseptabelt tilbud fremover i tid. I så fall må basisalternativet inkludere disse nødvendige investeringene, for å skape et realistisk sammenligningsgrunnlag.

4.4 Eksempel: Geografisk flytting av virksomhet

Med utgangspunkt i flytteeksempelet som er presentert i kapittel 1.6, innebærer trinn 1 i den samfunnsøkonomiske analysen at bakgrunnen og begrunnelsen for flyttingen må beskrives, og at målet med flyttingen må konkretiseres. Dessuten skal basisalternativet presenteres, det vil si situasjonen i dag og forventet utvikling uten at omstillingen gjennomføres. I de aller fleste tilfeller vil den enkelte virksomhet fokusere på hvorvidt oppgaver kan utføres mer effektivt uavhengig av om en omstilling gjennomføres eller ikke. Det er ikke alltid mulig å skille klart mellom de virkningene som skyldes omstillingen, og de virkningene som også ville kommet uten at omstillingen ble gjennomført. Derfor er det ofte usikkert hvor realistisk basisalternativet er som sammenligningsgrunnlag.

Boks 4.1 Problem- og målbeskrivelse, sammenligningsgrunnlag i analysen

Problembeskrivelse

Flyttingen er begrunnet ut fra hensynet til å stimulere utviklingen i regioner med svakt økonomisk grunnlag.

Mål

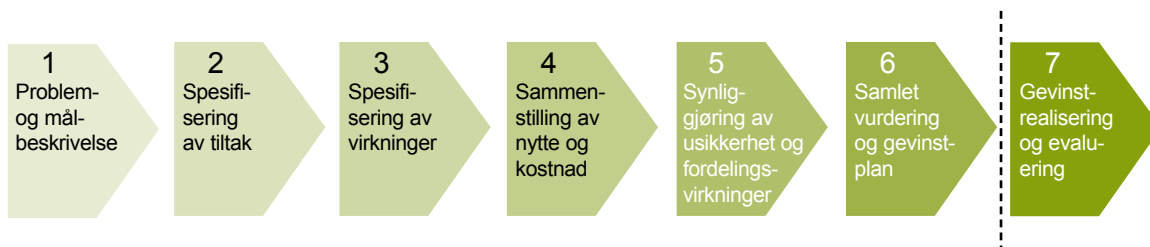
Hovedmålet for omstillingen er å øke antallet statlige arbeidsplasser på tilflyttingsstedet. Omstillingen skal videre:

- Stimulere til etablering av annen virksomhet på tilflyttingsstedet.
- Redusere presstendenser i hovedstadsområdet.
- Effektivisere driften ved å redusere antall ansatte, samtidig som produksjonen opprettholdes.

Basisalternativ

Alternativet er fortsatt drift i Oslo med 100 ansatte (ingen intern effektivisering).

5 Spesifisering av tiltak



5.1 Tiltaket i den samfunnsøkonomiske analysen

Trinn to i den samfunnsøkonomiske analysen dreier seg om å beskrive og spesifisere aktuelle tiltak og kombinasjoner av virkemidler for å realisere de målene som er beskrevet i det foregående trinnet. Her vil det for eksempel være relevant å beskrive hvordan man har tenkt å gjennomføre tiltakene og innenfor hvilken tidsramme. Tiltaket vil i vår sammenheng omfatte ulike organisatoriske endringer, som sammenslåing av flere virksomheter eller deler av virksomheter og geografisk flytting. I mange tilfeller vil tiltaket bestå av ulike organisatoriske endringer, som ofte også er kombinert med geografisk flytting, jf. eksemplene i kapittel 2.

Identifisering av alternative tiltak er en kreativ prosess og kan for eksempel organiseres som en idédugnad. Utgangspunktet er at man har et mål, og at det er viktig å få frem alle mulige måter å nå dette målet på (alternative løsninger).

Erfaringer fra gjennomførte omstillinger i staten viser at det vanlige er at bare ett annet tiltak enn basisalternativet analyseres. Dette kan skyldes at det kun eksisterer ett relevant alternativ. Men det kan også skyldes at man ikke har gjort et omfattende nok arbeid for å kartlegge og vurdere alternative løsninger.

Det er ofte nyttig å vurdere ulike dimensjoner i arbeidet med å spesifisere alternative tiltak. Slike dimensjoner kan være:

- Lokalisering, som for eksempel omfang og plassering av hovedkontor og/eller regionskontorer.
- Mulighetene for å styrke kompetansen.
- Mulighetene for å ta ut synergieffekter.
- Tilgjengelighet.
- Gjennomføringstidspunkt.
- Økonomiske rammer.
- Endring i bemanning.
- Fleksibilitet.

Denne øvelsen kan gi en mengde tiltak. Men kun relevante eller realistiske tiltak bør analyseres videre. Siling av tiltak er ofte nødvendig. I en slik silingsprosess er det viktig å redegjøre for de forutsetningene og vurderingene som legges til grunn. Ofte vil det være mulig å sile ut tiltak fordi:⁷

- De ikke tilfredsstillende fastsatte mål og forutsetninger.
- De har åpenbare svakheter i forhold til sammenlignbare løsninger.

|| ⁷ FIN 2005a, s. 9.

5.2 Eksempel: Geografisk flytting av virksomhet

Alle relevante måter å nå målet om endret lokalisering på skal presenteres i dette trinnet, og ulike tiltak skal beskrives. Tiltak som ikke er gjennomførbare, siles bort.

Boks 5.1 Alternative tiltak

Siden målet for flytting av virksomheten først er nådd ved lokalisering på bestemmelsesstedet, vil hovedpunktet her være å vurdere tidspunktet for flyttingen og muligheten for fleksible løsninger.

Ulike tiltak for å nå målet om omlokalisering av virksomheten kan være:

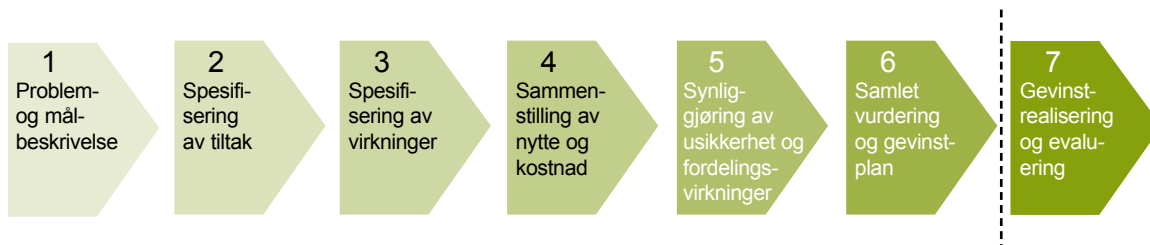
- Flyttingen starter i dag og skal i sin helhet være gjennomført i løpet av tre år.
- Flyttingen skjer gradvis over tid etter hvert som bemanningen reduseres ved naturlig avgang i Oslo.
- Virksomheten flytter i løpet av tre år og vil ha sitt hovedkontor på tilflyttingsstedet, men vil beholde et kontor i Oslo med et begrenset antall ansatte.

Gradvis flytting ved naturlig avgang vil bringe stor usikkerhet inn i flytteprosessen, både med hensyn til tiden det tar å flytte, og med hensyn til de ansattes situasjon når det gjelder kolleger og overordnede. Analyse av en slik prosess vil dessuten kompliseres ved at man har behov for inngående kjennskap til alderssammensetningen i virksomheten og fremtidsplanene til hver enkelt ansatt.

Fortsatt drift i Oslo i tillegg til hovedkontoret kan være et realistisk alternativ avhengig av hvilke mål og forutsetninger som er fastsatt for flyttingen.

Vi velger i dette eksempelet å analysere det første tiltaket – flytting av hele virksomheten innen tre år. Det er for å forenkle fremstillingen samtidig som det illustrerer de viktigste virkningene i en flytteprosess.

6 Spesifisering av virkninger



6.1 Hvem blir berørt

I en analyse av de samfunnsøkonomiske virkningene skal man ta hensyn til alle berørte grupper. I en oppstilling av hvilke grupper som blir berørt av en omstilling, er det vanlig å rangere gruppene etter i hvor sterk grad de berøres. Berørte grupper ved omstillinger kan være ansatte, ledelsen, kunder/brukere, næringslivet for øvrig, brukerorganisasjoner, andre offentlige forvaltningsorganer/ statlige virksomheter og samfunnet ellers.

Boks 6.1 Berørte grupper ved flytting av virksomheten

Ved flytting av virksomheten ut av Oslo blir følgende grupper berørt:

- Ansatte.
- Ledelsen.
- Ansattes familie.
- Ansatte i overordnet virksomhet (departement) som jobber med etatsstyringen av virksomheten.
- Aktuelle og potensielle tilsynsobjekter.
- Brukere av virksomhetens tjenester, for eksempel aktører i markedet som vil rapportere om forhold som virksomheten burde føre tilsyn med.
- Leverandører av for eksempel IT-system, rengjøringstjenester, vikartjenester osv.
- Andre statlige virksomheter som har et aktuelt eller potensielt samarbeid med virksomheten.
- Omgivelsene rundt virksomhetens fraflyttings- og tilflyttingssted, som kommuner og lokale myndigheter – de lokale myndighetene påvirkes blant annet gjennom endrede krav til infrastruktur og andre offentlige tilbud.

6.2 Spesifisering av virkninger

I den samfunnsøkonomiske analysen må man kartlegge alle aktører på listen over grupper som blir berørt av en omstilling og som direkte eller indirekte drar nytte av eller berøres negativt av en omstilling. Dette skjer normalt i tre trinn:

1 Identifiser og beskriv relevante virkninger ved hvert tiltak. Slike virkninger kan komme allerede på beslutningstidspunktet for omstillingen, eller de kan gjøre seg gjeldende på et langt senere tidspunkt. Det er viktig at samtlige virkninger medberegnes i prosjektet uansett på hvilket tidspunkt de fremkommer.

2 Beregn (i mengde) virkningene. Eksempler på slike virkninger kan være økt administrativt personale til styring og gjennomføring av omstillingen, lavere turnover som følge av omlokalisering til et sted der jobbmulighetene ellers er begrensede, og redusert saksbehandlingstid som følge av interne effektiviseringsprosesser. Særlig nyttevirkningene kan være vanskelige å tallfeste.

3 Verdsatt i kroner der dette er mulig og gir meningsfull informasjon. Virkningene verdsettes ved hjelp av kalkulasjonspriser ⁸ (jf. FIN 2005b). Kalkulasjonsprisene skal reflektere alternativkostnadene, det vil si ressursenes verdi i beste alternative anvendelse. Man bør unngå å anslå vanskelig verdsettbar virkninger dersom anslagene kan bidra til å gi feilaktig inntrykk av at virkningene kan måles nøyaktig. I slike tilfeller vil det være mer hensiktsmessig å supplere med beskrivelser av virkningene.

I samfunnsøkonomiske analyser av statlige omstillinger kan man med fordel bygge på erfaringsdata fra egen eller lignende virksomhet. Tallene som estimeres, vil uansett være beheftet med usikkerhet, og denne usikkerheten bør kommuniseres tydelig både internt og utad. Grundig planlegging gir bedre estimater.

6.3 Nyttevirkninger

I den grad målene i omstillingsprosesser ikke er klart definerte eller konkretiserte, kan det være vanskelig å fastsette hvilke gevinster som følger av omstillingen, og hvorvidt de ønskede gevinstene i realiteten er nådd. Det varierer i stor grad fra omstilling til omstilling hvorvidt gevinstene faktisk inntreffer, og på hvilke tidspunkt gevinstene inntreffer. Generelt kan man si at mens kostnader oftest oppstår på et tidlig tidspunkt i omstillingsprosessen, typisk i utrednings-, planleggings- og gjennomføringsfasen, inntreffer gevinstene først etter at selve omstillingen er gjennomført.

⁸ Markedsprisene skal så langt som mulig benyttes som kalkulasjonspris. I de tilfeller der det offentlige produserer private goder i direkte konkurranse med privat virksomhet, benyttes samme priser som for tilsvarende privat virksomhet, både for innsatsfaktorer og for det som produseres. I de tilfeller der det offentlige i liten grad konkurrerer med privat virksomhet, benyttes følgende kalkulasjonspriser for innsatsfaktorene:

· Arbeidskraft: Lønn inklusiv skatt med arbeidsgiveravgift mv.

· Vareinnsats: Pris eksklusiv toll og avgifter, men inklusiv avgifter som er begrunnet med korreksjon for eksterne virkninger.

Tabell 6.1 Sjekkliste for mulige nyttevirkninger ved statlige omstillinger

Nyttevirkninger	Indikatorer
Mer effektive styringssystemer - tidsbesparelser - økt tillit	Frigjorte timeverk/årsverk, høyere score i brukerundersøkelser
Samordning og effektivisering - av rutiner - av prosesser	Frigjorte timeverk/årsverk
Samlokalisering - styrket fagmiljø - stordriftsfordeler - synergieffekter - andre ringvirkninger	Besparelse i kroner (til administrasjon), flere forskningsresultater
Rene kostnadsbesparelser - lavere husleie - billigere lokale tjenester	Besparelse i kroner pr år
Personneltmessig ressursbesparelse	Frigjorte årsverk/timeverk, høyere produktivitet hos de ansatte
Økt produktivitet	

Når en virksomhet gjennomgår en omstilling, settes det oftest et kritisk søkelys på hele virksomheten og dens rutiner, og man søker å forbedre og effektivisere der det er rom for det. Et slikt kritisk blikk på virksomheten kan munne ut i *mer effektive styringssystemer*. Med dette menes mer effektive systemer internt som kan virke tidsbesparende til fordel for brukerne, for virksomheten selv og for de ansatte. Slik effektivisering kan også øke virksomhetens tillit hos brukerne.

I en del tilfeller er omstillinger begrunnet i nettopp effektivitetsgevinster ved *samordning*. Slik effektivisering kan også komme som et resultat av at hele virksomheten betraktes under ett ved en omstilling, og at ulike avdelinger innad i virksomheten kan oppnå til dels store gevinster ved å samarbeide om mer effektive rutiner og prosesser.

I noen tilfeller er omstillinger begrunnet i gevinster ved *samløkalisering* med andre og lignende virksomheter. Samlokalisering kan bidra til et styrket fagmiljø innenfor det enkelte fagfelt dersom en virksomhet lokaliseres sammen med en annen virksomhet som opererer innenfor det samme eller nærliggende fagfelt. Men det er også mulig å dra nytte av synergieffekter og stordriftsfordeler i tilfeller hvor virksomheter flyttes for å samlokaliseres med andre virksomheter som ikke opererer innenfor nærliggende fagfelt. For eksempel kan det oppnås administrative kostnadsbesparelser.

Flytting innebærer ofte omlokalisering fra sentrale strøk, typisk hovedstadsområdet, til mindre sentrale strøk. Slik utflytting kan umiddelbart tenkes å bidra til *rene kostnadsbesparelser* i form av blant annet lavere husleie og billigere lokale tjenester. Det er imidlertid ikke opplagt at det er realistisk å regne med kostnadsbesparelser på husleie ved utflytting, særlig ikke hvis virksomheten er av en viss størrelse. Det kan for det første tenkes at virksomheten har fremforhandlet en gunstig og langsiktig husleieavtale på fraflyttingsstedet. For det andre er det nærliggende at tettsteder i distriktene mangler bygg som er store nok til å huse kontorlokaler for større virksomheter, og at det derfor blir nødvendig å bygge nytt ved tilflytting.

De fleste omstillinger vil inkludere en form for effektiviseringsprosess som munner ut i besparelser på ett eller flere områder. Ofte finner man ut i løpet av slike prosesser at man kan klare seg med færre ansatte uten at det går på bekostning av produksjonen. Ved slike avdekkinger kan *personellmessig ressursbesparelse* være et vesentlig gevinstelement.

På kort sikt vil en omstilling oftest redusere produktiviteten i virksomheten, både som følge av økt oppmerksomhet rundt selve omstillingsprosessen og som følge av frustrasjon og stress hos de ansatte. Økt produktivitet kommer ofte ikke virksomheten til gode før en stund etter at omstillingen er ferdigstilt. Det skjer enten i form av økt produksjon innenfor samme utgiftsramme eller i form av samme produksjon innenfor en lavere utgiftsramme. Mer effektiv bruk av ressursene internt i en virksomhet kan gi bedre tjenester til kunder/brukere utenfor virksomheten og således ha en positiv brukereffekt.

Boks 6.2 Nyttevirkninger ved flytting av virksomheten

- Det skjer en effektivisering av rutiner og prosesser som munner ut i en personellmessig ressursbesparelse på ti ansatte. Dette betyr at virksomheten etter flyttingen kan opprettholde produktiviteten (og kvaliteten) med ti færre årsverk. Vi anslår lønn og variable kostnader til å være 550 000.⁹

	Antall årsverk spart	Kostnad pr årsverk kroner	Gevinst sparte årsverk kroner
Effektivitetsgevinst	10	550 000	5 500 000

- Etterspørselspresset i Oslo-regionen blir dempet og fagmiljøet på tilflyttingsstedet styrket.
- Tilflyttingsområdet får gunstige synergier og ringvirkninger i relasjon til annen offentlig og privat virksomhet.
- Utviklingen på tilflyttingsstedet blir stimulert.

6.4 Kostnadsvirkninger

Samtlige kostnader som forventes å påløpe over hele omstillingens levetid, må identifiseres og kartlegges. Kostnader som ikke lar seg kvantifisere, skal likevel beskrives og tas hensyn til i vurderingen.

Vi skiller i det følgende mellom henholdsvis investerings-, drifts og omstillingskostnader samt mellom typer av omstilling.

6.4.1 Kostnader ved omorganiseringer

Omorganiseringer er oftest begrunnet i et behov for effektivisering av forhold i virksomheten som pr i dag ikke fungerer optimalt. Slike prosesser medfører en del kostnader som må veies mot de forventede nytteeffektene av tiltaket. Kostnader som påløper ved omorganiseringer, kan oppsummeres i følgende tabell/sjekkliste.

⁹ Årsverkkostnaden er omtrentlige tall hentet fra www.SSB.no i 2008. I dette estimatet er det tatt hensyn til lønn, arbeidsgiveravgift (14,1 prosent), arbeidsgivers andel av pensjonspremie (12–13 prosent) og sosiale utgifter.

Tabell 6.2 Sjekkliste for mulige kostnadsvirkninger ved omorganisering

Kostnadsvirkninger	Indikatorer
<i>Investeringskostnader</i>	
Investeringer - planlegging - lokaler - kontorutstyr - IKT-utstyr - andre investeringskostnader	Kostnader i kroner
<i>Omstillingskostnader</i>	
Systemkostnader - endringer i administrative systemer - endringer i økonomisystemer - organisasjonsutvikling - andre kostnader	Kostnader i kroner
Rekrutterings- og opplæringskostnader - innbemanningsansettelser - kompetanseutvikling - andre kostnader	Kostnader i kroner
Bruk av omstillingsvirkemidler ved nedbemanning - ventelønn - sluttvederlag - tidligpensjon - studiestønadsstudiepermisjon - andre tiltak	Kostnader i kroner
Andre kostnader - ressursbruk internt - produktivitetstap - tap av kompetanse - risiko for svekket tjenestetilbud - andre indirekte kostnader	Kostnader for eksterne brukere kan kartlegges gjennom spørreundersøkelser

Investeringskostnader er normalt engangskostnader som påløper før eller i omorganiseringens første fase. Dette kan være kostnader knyttet til planlegging og kostnader knyttet til investeringer i nye/ombygde lokaler, nytt kontorutstyr, IKT-utstyr og eventuelle andre investeringskostnader.

Systemkostnader vil påløpe etter hvert som virksomheten innfører mer effektive rutiner og prosesser. Slik effektivisering krever ofte endringer i administrative systemer, endringer i økonomisystemer og øvrige administrative utviklingstiltak i organisasjonen.

Ved omorganiseringer er man som organisasjon inne i en utviklingsprosess der man vil søke utvikling og forbedring, noe som innebærer behov for ny kompetanse og/eller videreutvikling av eksisterende kompetanse. Slike prosesser vil normalt føre med seg økte *rekrutterings- og opplæringskostnader* knyttet til kompetanseutvikling hos de ansatte og/eller ansettelse av frisk kompetanse. Ofte er det nødvendig med ekstra administrativ kapasitet for gjennomføring av prosessen. Det kan være hensiktsmessig å leie inn slikt personell for det første fordi det er naturlig å anta at virksomheten ikke har ledig kapasitet tilgjengelig, og for det andre for å sikre faglig integritet.

Et mål med omorganiseringer er ofte effektivisering av arbeidsprosesser og rutiner som virker tidsbesparende. Dette kan medføre at noe av personalet blir overtallig, og således medføre særskilte kostnader for arbeidsgiver knyttet til *bruk av omstillingsvirkemidler ved nedbemanning*. Slike kostnader kan være ventelønn, sluttvederlag, tidligpensjon, studiestønad/studiepermisjon og andre tiltak. All den tid slike prosesser finner sted over noe tid, vil imidlertid den enkelte organisasjon kunne tilpasse seg behovet for færre ansatte ved naturlig avgang og ansettelsesstopp. Slik kan denne kostnadsposten ofte minimeres i omorganiseringer, samtidig som man ivaretar hensynet til den enkelte ansatte på en god måte.

Denne oppstillingen av ulike kostnader som kan påløpe i en omorganiseringsprosess er ikke uttømmende, og kostnadsarter og størrelse vil variere med blant annet organisasjonens størrelse og type omorganisering. Men det vil alltid være rom for *andre kostnader* i en slik samfunnsøkonomisk analyse. For eksempel kan det påløpe kostnader ved økt ressursbehov internt for gjennomføring av en effektivisering. I tillegg til at man omdisponerer interne ressurser til planlegging og gjennomføring av effektiviseringen, kan det i mange tilfeller være hensiktsmessig å leie inn ekstern kompetanse til effektiviseringsprosessen. Videre vil de ansatte ofte anse en omorganiseringsprosess som en påkjenning, og nye rutiner og prosesser må læres og innarbeides. I første fase av omorganiseringen vil det derfor ofte være et produktivitetstap som følge av frustrasjon og stress hos ansatte og fokus på innarbeiding av nye rutiner og prosesser. Det kan også være at noen ansatte føler prosessen som en så stor påkjenning at de velger å slutte. I så fall taper virksomheten kompetanse. Med periodevis produktivitetstap og svekket kompetanse påløper det også en risiko for svekket tjenestetilbud.

6.4.2 Kostnader ved flytting

Flytting av virksomheter er ofte begrunnet i distriktsmessige hensyn. Flyttinger kan også være begrunnet i effektivitetsgevinster knyttet til samlokalisering av virksomheter, for eksempel samlokalisering av virksomheter innenfor universitets- og høyskolesektoren, som har som formål å danne større og mer fruktbare forskningsmiljø. Uansett medfører flytting av virksomheter betydelige kostnader som i mange tilfeller overstiger de verdsatte gevinstene ved omlokaliseringen, i alle fall på kort sikt. Når virksomheter først gjennomgår omfattende prosesser som omlokalisering, vil det oftest også oppstå et ønske om intern effektivisering. Følgelig vil mange av de kostnadspostene som oppstår ved omorganisering, også være å finne på listen over kostnadsposter ved flytting. Kostnader som påløper ved omlokaliseringer, kan oppsummeres i følgende tabell/sjekkliste.

Tabell 6.3 Sjekkliste for mulige kostnadsvirkninger ved flytting

Kostnadsvirkninger	Indikatorer
<i>Investeringskostnader</i>	
Investeringer - planlegging - lokaler - kontorutstyr - IKT-utstyr - andre investeringskostnader	Kostnader i kroner
<i>Driftskostnader</i>	
Merkostnader ved tjenestereiser	Kostnader i kroner

<i>Endrings- og omstillingskostnader</i>	
Systemkostnader - endringer i administrative systemer - endringer i økonomisystemer - organisasjonsutvikling - andre kostnader	Kostnader i kroner
Rekrutterings- og opplæringskostnader - innbemanningsansettelser - kompetanseutvikling - andre kostnader	Kostnader i kroner
Flyttekostnader - avslutning av leieforhold med mer - fysisk flytting - andre kostnader	Kostnader i kroner
Dublering av bemanning - økt bemanning - bruk av ekstern arbeidskraft - andre kostnader	Kostnader i kroner
Dublering av husleie/kontorutstyr - kostnader ved ubenyttede lokaler - merkostnader ved drift flere steder - andre kostnader	Kostnader i kroner
Bruk av omstillingsvirkemidler ved nedbemanning - ventelønn - sluttvederlag - tidligpensjon - studiestønad/studiepermisjon - andre tiltak	Kostnader i kroner
Bruk av omstillingsvirkemidler ved flytting - ventelønn - sluttvederlag - tidligpensjon - lån/stønad til kjøp av bolig - økt lønn til nøkkelpersonale - pendlertilskudd - reisetid som del av arbeidstid - andre tiltak	Kostnader i kroner
Andre kostnader - ressursbruk internt - produktivitetstap - tap av kompetanse - risiko for svekket tjenestetilbud - andre indirekte kostnader	Kostnader for eksterne brukere kan kartlegges gjennom spørreundersøkelser. Kostnader for de ansatte kan kartlegges ved å måle turnover og sykefravær.

Investeringskostnader er normalt engangskostnader som påløper i første del av flytteprosessen. Dette er kostnader knyttet til planlegging, nye lokaler, nytt kontor- og IKT-utstyr på bestemmelsesstedet og utgifter til eventuelle andre investeringer som er nødvendige for å komme i gang med flyttingen.

Driftskostnader er vedvarende kostnader som påløper etter at flyttingen er gjennomført. For flytting av virksomheter vil det normalt påløpe økte kostnader ved endret omfang, antall og lengde på tjenestereiser.

De resterende kostnadspostene er kostnader knyttet til endring og omstilling, som vil påløpe i den perioden flytteprosessen pågår.

Som nevnt innledningsvis vil beslutninger om flytting av virksomheter ofte også lede til at det settes i gang interne effektiviseringsprosesser mens virksomheten allikevel er i endring. *Systemkostnader* påløper idet virksomheten innfører mer effektive rutiner og prosesser i form av endringer i administrative systemer, endringer i økonomisystemer og øvrige administrative utviklingstiltak i organisasjonen.

Når en virksomhet går inn i en flytteprosess, øker behovet for rekruttering av ny kompetanse og/eller behovet for opplæring av eksisterende kompetanse. Dersom virksomheten har ledig kapasitet, kan den benyttes som ekstra administrativ kapasitet i forbindelse med flyttingen. Det hører imidlertid med til unntakene at virksomheter har ledig kapasitet, og en grunnleggende forutsetning for samfunnsøkonomiske analyser er at virksomheter utnytter sin kapasitet fullt ut. Følgelig er det behov for å engasjere ekstern administrativ kapasitet. Ofte kan ekstern administrativ kapasitet uansett være hensiktsmessig i flytteprosesser, både for å sikre tilstrekkelig faglig integritet og for å lette belastningen på virksomhetens egne medarbeidere. Flytteprosesser vil etter dette normalt føre med seg økte *rekrutterings- og opplæringskostnader* knyttet til kompetanseutvikling hos de ansatte og/eller eksterne engasjement.

I de omstillingene hvor det er tale om geografisk omlokalisering av virksomheten, vil det påløpe *flyttekostnader*. Flyttekostnadene er knyttet til alt som har med den fysiske flyttingen å gjøre, for eksempel avslutning av leieforhold på fraflyttingsstedet og fysisk flytting.

Det vil ofte påløpe kostnader knyttet til nødvendigheten av å engasjere et høyere antall ansatte i løpet av flytteprosessen. Dette gjelder både den nevnte økningen i administrativt personale for å gjennomføre selve flyttingen, og en tidsbegrenset økning i antall ansatte totalt dersom man ønsker å opprettholde produksjonen i løpet av flyttingen. Herunder påløper det kostnader ved *dublering av bemanning/økte lønnskostnader*.

Dersom omstillingsprosessen innebærer flytting fra en adresse til en annen, vil dette, i alle fall for en periode, innebære kostnader i form av *dublering av husleie/økte utgifter til kontordrift*. For det første vil det påløpe kostnader ved ubenyttede (deler av) lokaler enten på fraflyttingsstedet, på bestemmelsesstedet eller begge steder. Det vil også, i tillegg til de nevnte bemannings- og lønnskostnadene, påløpe merkostnader ved drift flere steder i de periodene hvor funksjoner må operere på begge steder, for eksempel dersom man må opprettholde sentralbordfunksjonen begge steder. Dernest kan det være hensiktsmessig for virksomheten å beholde et kontorlokale på fraflyttingsstedet til bruk for møter og/eller ansatte på tjenestereise.

I den grad flytting av en virksomhet medfører effektivisering, for eksempel i form av mer effektive prosesser og rutiner, medfører dette ofte at noe av personalet blir overtallig. Overtallighet medfører kostnader ved *bruk av omstillingsvirkemidler ved nedbemanning*. Slike kostnader kan være ventelønn, sluttvederlag, tidligpensjon, studiestønad/studiepermisjon og andre tiltak.

Erfaringsvis slutter ca. 90 prosent av de ansatte i løpet av en flytteprosess.¹⁰ På denne måten begrenses behovet for omstillingsvirkemidler ved flytting.

Derimot vil det påløpe betydelige kostnader ved *bruk av omstillingsvirkemidler ved flytting*. Ved flytting vil det være et mål at den kritiske kompetansen som virksomheten besitter i utgangssituasjonen, er villig til å bli med på flyttelasset. Eventuelt at tap av arbeidsplass blir minst mulig smertefullt for de som ikke ønsker å flytte med. Tiltak i denne retning vil være kostnadskrevende bruk av omstillingsvirkemidler ved flytting. Eksempler på omstillingsvirkemidler er ventelønn, sluttvederlag, tidligpensjon, lån/stønad til kjøp av bolig, økt lønn til nøkkelpersonale, pendlertilskudd og reisetid som del av arbeidstid.

Listen over kostnader som kan påløpe ved flytting av statlige virksomheter, er ikke uttømmende, og kostnadsarter og størrelse vil variere med blant annet organisasjonens størrelse og avstanden mellom eksisterende og ny lokalisering. Kostnader som ikke hører inn under noen av de andre postene kan samles i *andre kostnader*. De ansatte vil i mange tilfeller anse en flytteprosess som en påkjenning, og nye rutiner og prosesser må læres og innarbeides. Flytting vil derfor innebære et produktivitetstap som følge av frustrasjon og stress hos ansatte, og manglende erfaring og kompetanse hos nyansatte på tilflyttingsstedet. For eksempel kan det påløpe kostnader ved økt ressursbehov internt for å opprettholde produktiviteten i omlokiseringsperioden. Det er videre sannsynlig at noen ansatte føler prosessen som en så stor påkjenning at de velger å slutte.

Da erfaringstall indikerer at virksomheter som flytter mister ca. 90 prosent av sine ansatte, taper i så fall virksomheten en vesentlig del av den opparbeidede kompetansen. Med midlertidig produktivitetstap og tap av tilegnet kompetanse påløper det også en vesentlig risiko for svekket tjenestetilbud.

Boks 6.3 Eksempler på kostnadsvirkninger ved flytting av virksomheten

- Planleggingskostnader (investeringskostnad). Det forventes at det går med til sammen to årsverk til planleggingen av flyttingen, hvert årsverk med en kostnad på 550 000 kroner.

	Antall årsverk brukt på planlegging	Kostnad pr årsverk kroner	Kostnad ekstra årsverk til planlegging kroner
Planleggingskostnader	2	550 000	1 100 000

- Investeringer i kontorutstyr og IKT-utstyr (investeringskostnad).
- Merkostnader ved endret omfang, antall og lengde på tjenestereiser (driftskostnad). Dette elementet inneholder både en tidskostnad i form av tapt arbeidstid ellers for de som reiser, og en direkte reiseutgift i form av betaling for transport. Her forutsetter man at det ved hver tjenestereise påløper en reiseutgift på i gjennomsnitt 3 000 kroner tur-retur. Ved hver tjenestereise påløper det en ekstra tidskostnad på fem timer. Det foretas 1000 flere tjenestereiser hvert år etter flyttingen. Tallfestingen vil naturlig nok være avhengig av avstanden mellom fraflyttings- og tilflyttingssted og av kommunikasjonstilbudet mellom de to stedene.¹¹

¹⁰ Ambjørnsen m.fl. (2003).

¹¹ Gjennomsnittlig reiseutgift, tidskostnad og antall tjenestereiser er skjønnsmessig fastsatt, men Konkurransetilsynet og Sjøfartsdirektoratet har kvalitetssikret at forutsetningene er realistiske, selv om tallene vil variere fra virksomhet til virksomhet.

Boks 6.3 forts.

- Merkostnader ved dobbel husleie (omstillingskostnad). Husleie påløper på både fraflyttings- og tilflyttingsstedet i de tre årene flyttingen pågår, og beløper seg til 3 000 000 pr år hvert sted. Det årlige beløpet for husleie er skjønnsmessig fastsatt.¹² Ideelt sett kan man beregne antall kvadratmeter pr ansatt multiplisert med husleien pr kvadratmeter på henholdsvis fraflyttings- og tilflyttingsstedet.
- Rekruttering (omstillingskostnad). Ti ansatte (10 prosent) flytter med virksomheten, resten slutter i løpet av tre år. Med en personellmessig ressursbesparelse på ti årsverk i flytteprosessen betyr dette at det kommer til 80 nyansatte i løpet av tre år. Annonser og andre prosessutgifter ved nyansettelser har en kostnad på 70 000 kroner pr person.¹³

	Annonser, prosessutgifter kroner	Antall nyansatte hvert av de tre første årene	Kostnad pr år kroner
Kostnad ved nyrekruttering	70 000	80/3	1 866 667

- Kompetanseutvikling/-overføring (omstillingskostnad). Det forventes at ti ansatte foretar tjue reiser à to dager de to første årene. Hver reise har en reiseutgift på 3 000 kroner og en oppholdsutgift på 1 500 kroner.
- Ekstra administrativ kapasitet i flytteperioden (omstillingskostnad). Man trenger tre ekstra årsverk i administrasjonen i årene 1 og 2.

	Antall årsverk ekstra	Kostnad pr årsverk kroner	Kostnad ekstra kapasitet hvert år kroner
Kostnad ved ekstra kapasitet	3	550 000	1 650 000

- Flyttegodtgjørelse (omstillingskostnad). Av de ti ansatte som flytter med virksomheten, er det fem som flytter i år 2, og fem som flytter i år 3. Det påløper en kostnad for disse i form av flyttegodtgjørelse på 150 000 kroner.
- Ekstra lønnskostnader til kritisk kompetanse (omstillingskostnad). For å beholde kritisk kompetanse så lenge som mulig vil det påløpe ekstra lønnskostnader à 120 000 kroner pr person for hvert av de to første årene for ti ansatte.
- Kompetansehevingstiltak (omstillingskostnad). For å beholde kritisk kompetanse så lenge som mulig vil det også bli tilbudt midler til kompetanseheving eller lønnsøkning til ti ansatte i år 2, og til fem ansatte i år 3. Hver slik virkemiddelpakke har anslagsvis en kostnad på 350 000 kroner.
- Svekket fagmiljø på fraflyttingsstedet.
- Bortfall av synergier på fraflyttingsstedet i relasjon til annen offentlig og privat virksomhet.
- Redusert stimuli for utvikling på fraflyttingsstedet.

|| ^{12, 13} Tallfestingen er fastsatt på bakgrunn av erfaringsdata innhentet fra Konkurransetilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

6.5 Ringvirkninger av statlige omstillinger

Man skal i størst mulig grad ta hensyn til samtlige virkninger, både interne og eksterne, i den samfunnsøkonomiske analysen.

Eksempler på eksterne virkninger av omstillinger kan være:

- Endringer overfor brukerne av tjenestene.
- Endringer overfor samarbeidspartnere.
- Endringer i arbeidsmarkedet, boligmarkedet, utdanningstilbudet og fagmiljøet.

I Finansdepartementets Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2005) heter det i omtalen av ringvirkninger at det må stilles strenge krav til den empiriske analysen, for å kunne regne inn ringvirkninger i en samfunnsøkonomisk analyse. Ringvirkninger skal kun innberegnes i analysen dersom de gir et bidrag til netto verdiskapning. Dersom virkningene kun fører til en omfordeling av verdiskapningen, skal de ikke regnes inn i den samfunnsøkonomiske analysen.

Felles for kartlegging av eventuelle ringvirkninger er kartlegging av sammenligningsgrunnlaget i utgangssituasjonen, det vil si situasjonen for virksomheten og dens omgivelser før omstillingen. Eventuelle beregninger av ringvirkninger som følger av en omstilling, gjøres på de reelle endringene som oppstår i verdiskapningen som følge av omstillingen.

6.5.1 Ringvirkninger ved omorganiseringer

Ringvirkninger ved omorganiseringer oppstår først og fremst i virksomhetens nærmiljø. Effektivisering av rutiner og prosesser internt i virksomheten kan komme brukerne til gode ved at de får et styrket tjenestetilbud etter effektiviseringen. Dog kan det tenkes at effektivisering vil lede til at enkelte av virksomhetens ansatte blir overtallige og dermed at det samlede arbeidstilbudet i kommunen/regionen begrenses noe.

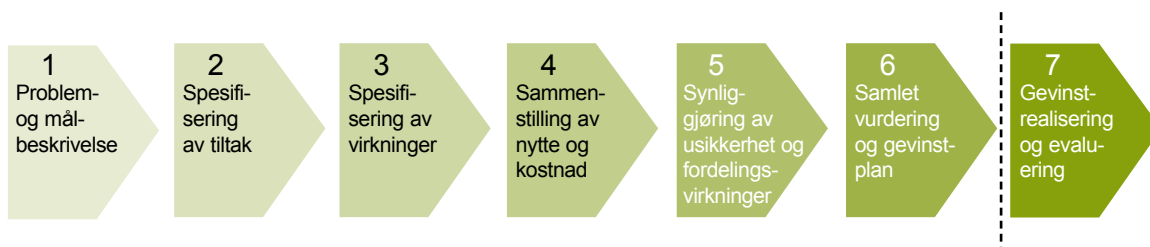
6.5.2 Ringvirkninger ved flyttinger

Ringvirkninger ved flytting av virksomheter kan være flere og mer betydningsfulle for omgivelsene enn en ren effektivisering. Virkningene oppstår både i den regionen som fraflyttes, og i den regionen som tilflyttes. Slike virkninger kan være både etterspørselsvirkninger og tilbudsvirkninger på tilflyttings- og fraflyttingsstedet. Ringvirkninger av flytting av virksomheter skal generelt ikke inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen all den tid virkninger på tilflyttingsstedet motsvares av tilsvarende virkninger (med motsatt fortegn) på fraflyttingsstedet.

Eksempelvis kan det nevnes at styrket fagmiljø på tilflyttingsstedet som følge av at en virksomhet omlokaliseres, ikke skal inkluderes i analysen dersom flyttingen medfører tilsvarende svekket fagmiljø på fraflyttingsstedet. Ei heller skal tilveksten av arbeidsplasser på tilflyttingsstedet beregnes i analysen dersom tilveksten motsvares av en tilsvarende reduksjon i antall arbeidsplasser på fraflyttingsstedet.

Det er imidlertid ofte slik at flytting av statlige virksomheter skjer fra Oslo til mindre sentrale strøk. Slik utflytting er ofte begrunnet i distriktsmessige hensyn. Bortfall av arbeidsplasser fra sentrale strøk kan ha relativt mindre betydning (i absolutt verdi) enn den motsvarende gevinstøkningen for et mindre sentralt tilflyttingssted. Slik sett kan utflytting av statlige virksomheter tilføre samfunnet netto verdiskapning selv om det verken finner sted økning i antall arbeidsplasser eller effektivisering. På denne bakgrunn kan det være hensiktsmessig å gjøre noen regionaløkonomiske betraktninger av flyttingen for å kartlegge etterspørselsvirkninger og tilbudsvirkninger. Se også Retningslinjer for evaluering av utflytting av statlig virksomhet, FAD (2008).

7 Sammenstilling av gevinster og kostnadsvirkninger



7.1 Metoder for sammenstilling av virkninger

For å avdekke hvorvidt en omstilling er lønnsom for samfunnet, må gevinster og kostnader sammenstilles. Metoder for sammenstilling av nytte-kostnadsvirkninger kan illustreres i følgende figur:¹⁴



Omstillinger er blant annet kjennetegnet ved at nytte-kostnadsvirkninger vil komme på ulike tidspunkt i en periode som strekker seg over flere år. For å gjøre virkningene sammenlignbare er det nødvendig å fremskrive alle tall til et felles tidspunkt, for eksempel beslutningstidspunktet for igangsetting av omstillingen. Slik neddiskontering gjøres ved hjelp av nåverdimetoden.

Bruk av nåverdimetoden forutsetter betraktninger rundt *omstillingens levetid*, det vil si tiden det tar før samtlige nytte-kostnadsvirkninger er realisert.

7.2 Tidsaspektet

I statlige omstillinger er det ofte slik at kostnadsvirkningene kommer relativt tidlig, mens nytte-virkningene blir realisert noe senere. Et slikt forløp innebærer at omstillinger vil fremstå som mer lønnsomme jo lengre levetid som settes.

|| ¹⁴ SSØ 2006a.

Levetiden for en omstilling må være lang nok til at alle sentrale virkninger av omstillingen kommer med i beregningen, men samtidig ikke så lang at usikkerheten blir for stor. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at levetiden for en omstilling i en samfunnsøkonomisk analyse er lengre enn tiden det tar før selve omstillingen er fullført. Dette kommer av at gevinstene ved en omstilling oftest realiseres i årene etter at omstillingen er gjennomført.

Valg av levetid må underlegges en grundig vurdering i det enkelte tilfelle, og det er ikke mulig å fastsette en generell anbefaling for levetiden til en omstilling. Det kan imidlertid være rimelig å legge til grunn at beregninger kan gjøres med en levetid på mellom 10 og 20 år.

Flere forhold drar i retning av at levetiden i mange tilfeller vil være nærmere 20 enn 10 år. Dette gjelder blant annet:

- Dersom omstillingen forventes å bringe økt produktivitet i virksomheten, er det sannsynlig at denne gevinsten først fremkommer på lengre sikt. I alle fall er det slik ved flytting av virksomheter at produktiviteten svekkes i flytteprosessen for så å økes etter omlokaliseringen, det vil si på noe lengre sikt. *Forventede produktivitetsgevinster* taler altså for lengre levetid.
- Dersom omstillingen forventes å ha *store ringvirkninger* i miljøet rundt virksomhetens lokalisering, er det sannsynlig at disse gevinstene realiseres på lengre sikt. Således taler dette for lengre levetid. Som eksempel kan det nevnes gevinster for brukerne ved forbedrede produkter som følge av intern effektivisering.
- Dersom omstillingen gir gevinster i form av *varig kompetanseheving* i virksomheten, må levetiden settes lengre enn levetiden for selve omstillingen.

7.3 Nåverdimetoden

Omstillinger har nytte-kostnadsvirkninger som påløper over mange år. Nåverdimetoden er en metode som gjør det mulig å sammenligne disse virkningene selv om de kommer på ulike tidspunkt. Jo lengre frem i tid virkningene er forventet å påløpe, desto mer usikre er anslagene. Gevinster for brukerne og samfunnet kommer gjerne til syne på lengre sikt, og det er særlig slike anslag som er usikre i nåverdiberegningen.

De anslåtte virkningene av en omstilling neddiskonteres til samme tidspunkt ved å benytte en kalkulasjonsrente. Bruken av en slik kalkulasjonsrente reflekterer at fremtidige gevinster og kostnader ikke verdsettes like høyt som gevinster og kostnader i dag. Netto nåverdi er altså nettoverdien i dag av alle gevinst- og kostnadsvirkningene ved en omstilling.

Sentrale poenger i nåverdimetoden er at fremtidige kontantstrømmer diskonteres, at kalkulasjonsrenten benyttes som diskonteringsfaktor (som en alternativkostnad), og at netto kontantstrøm benyttes i analysen. Det sentrale ved en lønnsomhetsvurdering av en omstilling er den *differansen* i virksomhetens kontantstrøm som skyldes den aktuelle omstillingen.

Netto nåverdi er gitt ved følgende formel:

$$NNV = -I_0 + \frac{U_1}{(1+r)^1} + \frac{U_2}{(1+r)^2} + \frac{U_3}{(1+r)^3} + \dots + \frac{U_n}{(1+r)^n}$$

I_0 er den investeringsutgiften som påløper i år null (det vil si de fleste tilfeller si på det tidspunktet omstillingen besluttes). Investeringsutgiften som påløper i år null, er som oftest enkel å tallfeste, siden den summerer alle faktiske utbetalinger på beslutningstidspunktet. Den samlede investeringsutgiften relaterer seg først og fremst til de innsatsfaktorene og aktivitetene som benyttes i produksjonen. En statlig tjenesteproduiserende virksomhet kan i omstillingsprosessen oppleve en endring i kompetansesammensetningen som følge av kompetansetiltak og at ansatte slutter. Videre er det vanlig at en større andel av de interne aktivitetene blir viet til omstillingsprosessen i en periode.

U_n er prosjektets kontantstrøm i år n , det vil si det over- eller underskuddet som omstillingen genererer i år n . Usikkerheten knyttet til kontantstrømmen øker jo lengre frem i tid vi anslår virkninger for. Det er allikevel nyttig å gjøre anslag på de elementene som lar seg anslå. Det er blant annet for å danne seg et bilde av når man eventuelt kan forvente at omstillingen bringer lønnsomhet i virksomheten. For omstillinger er kontantstrømmen oftest negativ i de første årene. I den grad en omstilling genererer gevinster, kommer disse først på et senere tidspunkt, og senere for flyttinger enn for andre omstillinger. Effekter som påvirker virksomhetens kontantstrøm, kommer i alle ledd i verdikjeden. En omstilling kan tenkes å føre til mer effektiv bruk av innsatsfaktorer, mer målrettede aktiviteter, produkter/tjenester av bedre kvalitet og positive effekter for brukerne og samfunnet for øvrig.

r er kalkulasjonsrenten som benyttes i beregningene, det vil si den alternativkostnaden eller det inntektsbidraget som faller bort ved at det investeres i en omstilling. Dette er den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved å binde kapital i den aktuelle omstillingen. Kalkulasjonsrenten blir på denne måten avkastningskravet til omstillingen. Kalkulasjonsrenten som anbefales benyttet i offentlige prosjekter, er 4 prosent med mindre det foreligger betydelig systematisk risiko. Med systematisk risiko menes risiko som ikke kan påvirkes av virksomheten selv. I prosjekter med betydelig systematisk risiko anbefales en kalkulasjonsrente på 6 prosent.¹⁵

I nåverdimetoden brukes følgende faktor til å beregne dagens verdi av fremtidige inn- og utbetalinger:

- År 0 = $1/(1+r)$ der r er kalkulasjonsrenten
- År 1 = $1/(1+r)^1$
- År 2 = $1/(1+r)^2$
- ...
- År 20 = $1/(1+r)^{20}$

n er levetiden for omstillingen, målt i antall år. Levetiden fastsettes i forhold til hvor mange år det ventes å ta før omstillingen verken genererer kostnader eller gevinster og dermed kan anses som avsluttet.

|| ¹⁵ FIN 2005b.

Positiv netto nåverdi indikerer at omstillingen er lønnsom. Dersom valget står mellom flere alternative tiltak med positiv nåverdi, bør man velge det tiltaket som har den høyeste nåverdien. Negativ netto nåverdi indikerer isolert sett at omstillingen ikke er lønnsom. Dog har en omstilling virkninger utover de som kan verdsettes i kroner, som også må inkluderes i beslutningsgrunnlaget. I det følgende vil vi presentere en metode for å sammenstille slike ikke-verdsatte virkninger som gjør det mulig å si noe om hvorvidt en omstilling med negativ netto nåverdi allikevel burde gjennomføres med hensyn til de ikke-verdsatte virkningene.

De fleste omstillinger finansieres over offentlige budsjetter. Innkreving av skatter påfører samfunnet både administrative kostnader knyttet til å kreve inn skatt og kostnader knyttet til vridninger i ressursbruken som medfører et effektivitetstap. Samfunnsøkonomiske analyser av statlige prosjekter skal derfor inkludere kostnaden ved skattefinansiering. Skattekostnaden settes til 20 øre pr krone. Grunnlaget for beregningen vil være tiltakets nettovirkning, det vil si det offentlige finansieringsbehovet – kostnad minus gevinst.

7.4 Metodikk for å sammenstille ikke-verdsatte virkninger

Det kan i mange tilfeller være vanskelig å tallfeste virkningene, særlig nyttevirkningene. Av Finansdepartementets Veileder i samfunnsøkonomiske analyser fremgår en metode som oppsummerer slike ikke-verdsettbare nytte- og kostnadsvirkninger og gjør det mulig å sammenligne virkningene.¹⁶

De resterende nytte- og kostnadsvirkningene kan oppsummeres ved bruk av en metode for ikke-verdsettbare virkninger. Metoden går ut på at konsekvensen av en gitt virkning anslås ut fra en ni-delt skala fra meget stor positiv konsekvens {++++} til meget stor negativ konsekvens {----}. Konsekvens defineres som produktet av virkningens betydning og dens omfang. Hver gevinst/kostnad vurderes ut fra grad av positiv/negativ. På denne måten dannes et bilde av hvorvidt de resterende virkningene samlet sett er positive eller negative. Dersom oppstillingen tyder på at virkningene samlet sett er positive, kan dette styrke eventuelle positive nåverdiberegninger eller eventuelt bidra til at man allikevel setter i gang en omstilling med negativ netto nåverdi.

Metoden for å sammenstille ikke-verdsatte virkninger illustreres med gjennomgangseksempelet i boks 7.1.

Boks 7.1 Nåverdiberegning og sammenstilling av ikke-verdsatte virkninger

I det foreliggende eksempelet med flytting av tilsynsvirksomheten regner vi med en kalkulasjonsrente på 4 prosent, siden flyttingen ikke kan ventes å påløpe vesentlig systematisk risiko. Videre er det vesentlig for analysen at vi fanger opp alle virkninger også etter at selve flyttingen er gjennomført. Dette kan eksempelvis være nyttevirkninger som oppstår i tilflyttingsområdet og som først kommer til syne flere år etter at virksomheten er i full drift på tilflyttingsstedet. Levetiden for flytting av virksomheten er på skjønnsmessig grunnlag fastsatt til 20 år.

|| ¹⁶ FIN 2005a.

Tabell 7.1 Nåverdiberegning* for flytting av virksomheten.

Beregningen er gjort frem til år 2028 (20 år), men av redigeringsmessige hensyn vises bare tallene for de ti første årene. Alle tall i mill. kroner.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hjelpestørrelse	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 Gevinster											
Personneltmessig ressursbesparelse				5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
1 Sum gevinster	0	0	0	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
2 Kostnadsvirkninger											
Investeringskostnader	23,60										
Drifts- og vedlikeholdskostnader	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41
Omstillingskostnader	8,92	13,17	7,37	0	0	0	0	0	0	0	0
2 Sum kostn.virkn. ekskl. skattekostnad	36,93	17,58	11,78	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41
Hjelpestørrelse: Beregningsgrunnlag for skattekostnad	36,93	17,58	11,78	-1,09	-1,09	-1,09	-1,09	-1,09	-1,09	-1,09	-1,09
Skattekostnad	7,39	3,52	2,36	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22
3 Sum kostn.virkn. inkl. skattekostnad	44,31	21,09	14,13	4,19	4,19	4,19	4,19	4,19	4,19	4,19	4,19
Resultat før neddiskontering (1-3)	-44,31	-21,09	-14,13	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31
Hjelpestørrelse: Diskonteringsfaktor	1,00	0,96	0,92	0,89	0,85	0,82	0,79	0,76	0,73	0,70	0,68
Neddiskontert årlig resultat	-44,31	-20,28	-13,07	1,16	1,12	1,07	1,03	0,99	0,96	0,92	0,88
Netto nåverdi	-62,35										

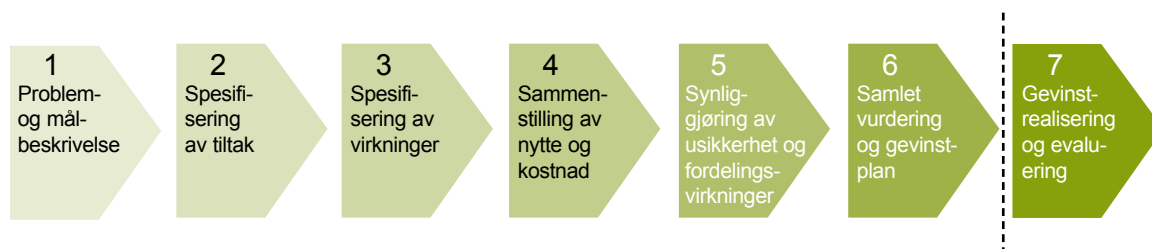
* For fullstendig regneark benyttet i gjennomgangseksempelen vises det til elektronisk versjon vedlagt den elektroniske utgaven av veilederen på henholdsvis www.sfs.no, www.difi.no og www.fad.dep.no.

Nåverdien til flytting av virksomheten er negativ. Dette betyr isolert sett at flyttingen er samfunnsøkonomisk ulønnsom. Det er imidlertid flere effekter som ikke er tatt hensyn til i nåverdiberegningen, som virkninger som ikke lar seg verdsette, men som allikevel er høyst relevante for hvorvidt flyttingen bør gjennomføres. De ikke-verdsatte virkningene kan fremstilles som i følgende tabell:

Virkning	Vurdering
Nyttevirkninger	
Dempet etterspørselspress i Oslo-regionen	0/+
Styrket fagmiljø på tilflyttingsstedet	++
Gunstige synergier og ringvirkninger på tilflyttingsstedet i relasjon til annen offentlig og privat virksomhet	+++
Stimulering av utvikling på tilflyttingsstedet	++
Kostnadsvirkninger	
Svekket fagmiljø på fraflyttingsstedet	-
Bortfall av synergier på fraflyttingsstedet i relasjon til annen offentlig og privat virksomhet	--
Redusert stimuli for utvikling på fraflyttingsstedet	-

Flyttingen innebærer noen nyttevirksomheter som ikke kommer med i en nåverdiberegning. Hvorvidt flyttingen bør gjennomføres til tross for negativ netto nåverdi, må bero på en vurdering av hvor tungt de ikke-verdsatte virkningene skal veie, og hvorvidt det er svake grupper som berøres av tiltaket.

8 Synliggjøring av usikkerhet og fordelingsvirkninger



Omstillinger er ofte beheftet med betydelig usikkerhet. I tillegg til å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet av omstillinger bør man derfor synliggjøre usikkerheten i anslagene. Vi vil her gi en begrenset innføring i temaet behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser knyttet til statlige omstillinger.¹⁷

8.1 Synliggjøring av usikkerhet

Grovt sett kan vi si det er tre trinn man gjennomgår ved synliggjøring av usikkerhet:

- Trinn 1: Beskriv og ranger usikre faktorer.
- Trinn 2: Tallfest usikkerheten.
- Trinn 3: Vurder tiltak og aktiviteter som kan redusere usikkerheten.

8.2 Beskriv og ranger usikre faktorer

Første trinn i en usikkerhetsvurdering er å liste opp og beskrive alle risikofaktorer i tiltaket. Nedenfor har vi satt opp en liste av usikkerhetsfaktorer som erfaringsmessig kan være betydelige i mange omstillinger:

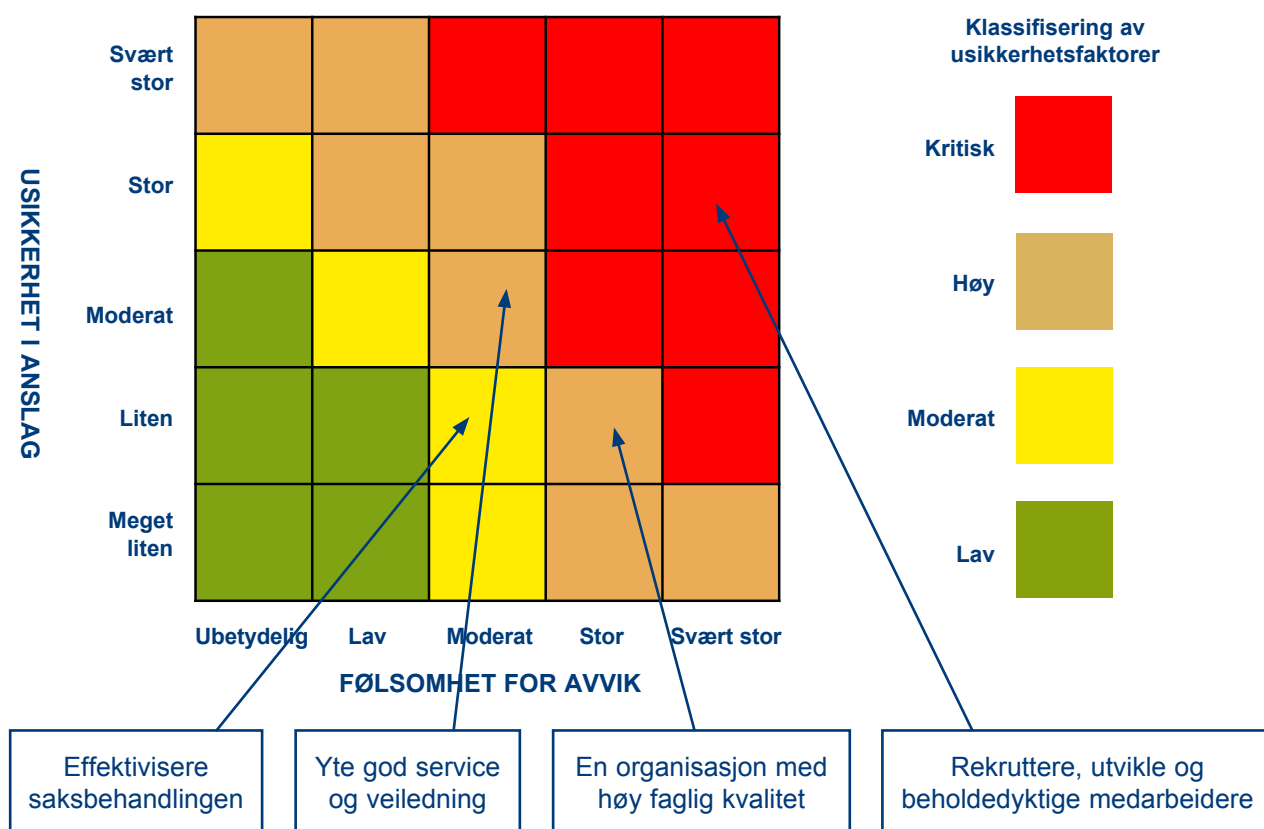
- Det er økt turnover blant ledere og ansatte. En vesentlig usikkerhet ligger i hvor mange ledere og ansatte som blir med på omstillingen, og hvor mange som velger å slutte. Dette kan føre til mangel på kompetanse og redusert kapasitet i kortere eller lengre perioder. Dette gjelder både ved sammenslåing av to eller flere virksomheter og ved flytting av en virksomhet. Denne usikkerheten kan være betydelig på helt kort sikt, over den perioden som omstillingen vil foregå, og i en tid etter at omstillingen formelt er gjennomført.
- Kapasiteten blir redusert.
- Det skjer en nedgang i kompetanse.
- Det er sviktende rekruttering.
- Det er utfordrende med sammensmelting av ulike arbeidskulturer, som for eksempel hvor raskt og i hvilken grad ulike arbeidskulturer finner frem til felles arbeidsmåter. Her kan det også oppstå interessekonflikter mellom ulike grupper som kan gå utover fremdriften i omstillingen og produktiviteten.

|| ¹⁷ For en mer inngående behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser, se SSØ (2006b).

- Det settes i gang bruk av nye arbeidsverktøy og systemer. Endringer i en virksomhets arbeidsmåter kan være et sentralt tiltak i omstillinger. Dette kan henge direkte sammen med bruk av nye verktøy i arbeidsprosesser, for eksempel nye IKT-løsninger, ofte kombinert med nye systemer eller arbeidsmåter for saksbehandling og økonomiforvaltning, gjerne også nye eller endrede tjenester. Det kan være usikkerhet ved tidspunktet for når nytt utstyr er på plass, når det funksjonerer, og når opplæring kan starte og er fullført. I tillegg kommer usikkerheten ved hvor raskt medarbeidere tilegner seg kunnskapen og ferdighetene i nye metoder.
- Det skjer en endring i antall tjenestereiser.
- Det kommer negative oppslag i media (omdømmerisiko).

Figuren 8.1 viser et kart for klassifisering av usikkerhetsfaktorer.¹⁸ Det kan være et nyttig hjelpemiddel når man skal gjøre en første skjønnsmessig kartlegging av slike faktorer. I kartet klassifiseres hver usikkerhetsfaktor på grunnlag av en kombinasjon av usikkerheten i anslaget på forventningsverdien, og hvor følsom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er overfor vesentlige avvik fra forventningsverdi for den aktuelle faktoren (hvor stor konsekvens).

Figur 8.1 Klassifikasjonskart for usikkerhet



I figuren er det lagt inn eksempler på risiko knyttet til virkninger på måloppnåelse for viktige faktorer for en virksomhet som skal omstilles. En slik første kartlegging danner grunnlag for å prioritere hensynet til de usikkerhetsfaktorene som man antar er mest kritiske i prosjektet.

Usikkerhetsfaktorer med betydelig utslag langs begge dimensjoner (rødt område i figuren) vil være de viktigste å følge opp med tanke på nærmere analyser og eventuelle risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.

|| ¹⁸ SSØ 2006b.

I den påfølgende følsomhetsanalysen vil man kunne kvantifisere konsekvensen for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i detalj.

8.3 Tallfest usikkerheten

Neste trinn er å forsøke å tallfeste lønnsomhetens følsomhet overfor alternative anslag på de antatt mest kritiske faktorene. Dette kan for eksempel gjøres ved enkle følsomhetsanalyser, se boks 8.1 nedenfor med eksempel på en følsomhetsanalyse av usikkerhet ved endringer i mønsteret for tjenestereiser.

I mange tilfeller er usikre variable korrelerte med hverandre. En scenarioanalyse kan i så fall gi et mer realistisk bilde av situasjonen gitt endringer i flere av de usikre faktorene samtidig. For eksempel kan man se på det pessimistiske anslaget for turnover blant ledere og ansatte samtidig som kapasiteten reduseres.

Hvis man ønsker å se på den samlede usikkerheten rundt beregninger av en omstilling, kan man benytte simuleringsmetoder, for eksempel Monte Carlo-simulering. Monte Carlo-simulering gjør i prinsippet en følsomhetsanalyse på alle usikre faktorer samtidig, se vedlegg 2 for en Monte Carlo-rapport av gjennomgangseksempelet.

Man bør også drøfte hvilken konsekvens usikkerhetsfaktorer som ikke kan tallfestes og verdsettes vil ha for tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

8.4 Vurder tiltak og aktiviteter som kan redusere usikkerheten

Vurdering av usikkerhetsfaktorer kan lede til at man blir oppmerksom på mulige risikoreducerende tiltak. Noe av denne usikkerheten ved turnover på personale kan klargjøres før og under omstillingen gjennom intervjuer av personale, for å kartlegge hvem som blir med, og hvem som velger å slutte. At flere slutter enn først antatt kan få negativ betydning for både kapasitet og kompetanse, og det samme gjelder hvis det ikke lykkes å få rekruttert personale i nødvendig takt for å opprettholde produksjonen av tjenester. Et program eller tiltak for rekruttering kan være en måte å redusere usikkerheten på, og kan også virke som et beredskapstiltak, hvis uforutsett mangel på personale skulle oppstå.

Kostnaden av slike tiltak bør i så fall stå i et rimelig forhold til den risikoen man kvitter seg med.

Man bør også vurdere muligheten for å skaffe eller beholde fleksibilitet i gjennomføring av en omstilling. Tiltak for å øke fleksibiliteten kan for eksempel være:

- Å utsette omstillingen til sentrale usikkerheter er avklart.
- Å innhente ytterligere informasjon (gjøre pilotprosjekter eller lignende).
- Å legge til rette for fleksibel utforming (når omstillingen skal være gjennomført, om den kan gjøres etappevis, om det kan tenkes ulike alternativer på omfanget av omstillingen).

8.5 Fordelingsvirkninger

Omstillinger får generelt betydelige virkninger for enkelte grupper, herunder særlig de ansatte og ledelsen i virksomheten som omstilles. Man skal redegjøre for hvordan sentrale virkninger er fordelt mellom ulike grupper. Ved omstillinger vil det ofte være en del av formålet å bedre forholdet til

annen virksomhet og berørte grupper, eller at ingen utenfor den omstilte virksomheten skal påføres negative virkninger. Det vil likevel kunne være risiko for at det utilsiktet kan oppstå vesentlige negative virkninger for noen over kortere eller lengre tid. For eksempel kan det under og etter omstillingen oppstå midlertidig kvalitetsreduksjon i tjenestetilbudet som kan ramme noen mer enn andre. Ansatte kan på grunn av flytting eller overtallighet gå ut i midlertidig eller varig arbeidsledighet, blant annet avhengig av alder og kompetanse, og med uheldige konsekvenser for deres familier.

Derfor bør man vurdere behovet for kompenserende tiltak for grupper som kommer svært uheldig ut av omstillingen.

Boks 8.1 Følsomhetsanalyse og scenarioanalyse for flytting av virksomheten

Analysen er basert på de forutsetningene som er oppstilt foran, hvorav en av de mest usikre tallfestede usikkerhetene er antall tjenestereiser etter flytting. Her forutsetter vi som nevnt at det foretas 1 000 flere tjenestereiser pr år, at hver reise tar fem timer, og at hvert årsverk består av 1 950 timer. I følsomhetsanalysen ser vi på hvordan nåverdien endres dersom vi forutsetter at antall tjenestereiser er henholdsvis 1 200 (pessimistisk anslag) og 800 (optimistisk anslag).

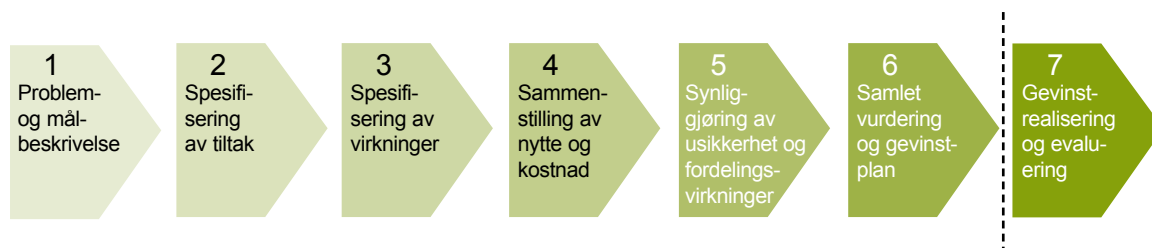
Følsomhetsanalyse for flytting av virksomhet X, sammenlignet med basialternativet. Tall i mill. kroner (2008-kroner)

Usikkerhetsfaktor	Netto nåverdi ved endring til pessimistisk verdi	Netto nåverdi, forventningsverdier	Netto nåverdi ved endring til optimistisk verdi
Antall tjenestereiser	(1 200 tjenestereiser) NNV = -77,80 mill.	(1 000 tjenestereiser) NNV = -62,35 mill.	(800 tjenestereiser) NNV = -46,91 mill.

Det kan gjennomføres tiltak for å redusere usikkerheten i anslagene. For eksempel kan det gjennomføres brukerundersøkelser for å avdekke hvorvidt det er realistisk å forvente at antall tjenestereiser vil være 1 000 etter flyttingen.

Det vil også være fordelingsvirkninger knyttet til flyttingen. Flyttingen vil påvirke de ansatte og deres familier i negativ forstand. Det må vurderes om det skal gis kompensasjon til grupper som berøres av tiltaket. Slik kompensasjon kommer til uttrykk i vårt eksempel gjennom kompetansehevingstiltak (sluttpakker), flyttegodtgjørelse og lønnskompensasjon for å sikre nødvendig kompetanseoverføring.

9 Samlet vurdering og gevinstplan



9.1 Utforming og beslutningsgrunnlag

Til slutt i den samfunnsøkonomiske analysen må det gjøres en samlet vurdering med hensyn til valg av tiltak og hvordan analysen kan presenteres. I tillegg bør det utarbeides en gevinstplan som danner utgangspunkt for oppfølgingen av tiltaket etter iverksettelse.

I den samlede vurderingen må man ta hensyn til både de verdsatte og de ikke-verdsatte virkningene som er kommet frem i analysen. Dessuten må grad av usikkerhet og fordelingsvirkningene inkluderes i beslutningsgrunnlaget. Dersom omstillingen berører enkelte svake grupper negativt og i sterk grad, kan man vurdere hvorvidt hensynet til de aktuelle gruppene avlyser iverksettingen, eller eventuelt hvorvidt disse gruppene kan kompenseres for tapet de påføres av en omstilling.

En hovedregel for arbeidet med beslutningsgrunnlaget bør være at sammenstillingen er oversiktlig og enkel, at alle opplysninger i sammenstillingen er beslutningsrelevante, og at sammenstillingen skal inneholde en gevinstplan for det anbefalte tiltaket (som utgangspunkt for oppfølging og resultatmåling).

Boks 9.1 **Beslutningsgrunnlag for flytting av virksomheten, sammenlignet med basisalternativet.**
Tall i mill. kroner der tall er oppgitt

1 Verdsatte virkninger	
NNV av verdsatte virkninger	-62,35
2 Ikke-verdsatte virkninger	
Dempet etterspørselspress i Oslo-regionen	0/+
Styrket fagmiljø på tilflyttingsstedet	++
Gunstige synergier og ringvirkninger på tilflyttingsstedet i relasjon til annen offentlig og privat virksomhet	+++
Stimulering av utvikling på tilflyttingsstedet	++
Svekket fagmiljø på fraflyttingsstedet	-
Bortfall av synergier på fraflyttingsstedet i relasjon til annen offentlig og privat virksomhet	--
Redusert stimuli for utvikling på fraflyttingsstedet	-

3 Fordelingsvirkninger	
For de ansatte og deres familier	---
For ledelsen i virksomheten	---
4 Usikkerhetsvurdering	
Utfallsrom for netto nåverdi ved annen forutsetning for tjenestereiser etter flytting (800–1200)	-77,80 mill. til -46,91 mill.
Kvalitativ vurdering: Tiltaket er ut fra en nåverdibetraktning samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Flyttingen gir imidlertid ikke-verdsatte nyttevirksomheter for tilflyttingsstedet, og disse må veies mot de ikke-verdsatte kostnads-virkningene som oppstår på fraflyttingsstedet, og mot fordelingsvirkningene og kompensasjoner.	

9.2 Gevinstplan

Med gevinstplan menes en omtale av de nyttevirksomheter og/eller kostnadsbesparelsene man ønsker å oppnå i omstillingen. Gevinstplanen er således en oversikt over de mest sentrale nyttevirksomheter i omstillingen.

Gevinstplanen er en del av analysen som gjøres i forkant av omstillingen. Planen skal inneholde særlig viktige forutsetninger for at gevinstene blir realisert. Hensikten med å utarbeide en slik gevinstplan er først og fremst å lage et utgangspunkt for arbeidet med en gevinstrealiseringsplan, se kapittel 10.

Det er enklere å sette opp en gevinstplan for de konkrete besparelsene som kommer til syne på virksomhetens budsjetter ved realisering, enn for nyttevirksomheter som tilfaller brukerne eller samfunnet for øvrig. Det er også lettere å følge opp førstnevnte besparelser. Det kan imidlertid ofte være slik at de ikke-verdsatte nyttevirksomheter er vel så viktige i omstillingens beslutningsgrunnlag som nyttevirksomheter som gir seg utslag på budsjettet. Følgelig er det viktig at også de ikke-verdsatte nyttevirksomheter kommer med i gevinstplanen slik at også disse gevinstene kan følges opp.

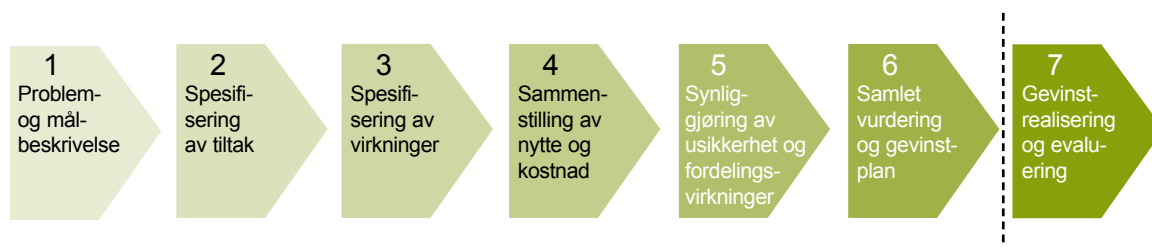
9.3 Eksempel: Gevinstplan for geografisk flytting

Boks 9.2 Gevinstplan for flyttingen

- Den mest sentrale gevinsten er den personellmessige ressursbesparelsen knyttet til effektivisering som følger i kjølvannet av flyttingen. Man bør følge opp at man faktisk sparer så mange årsverk som forventet.
- Det legges til grunn i analysen at effektiviteten på lengre sikt opprettholdes med 10 prosent reduksjon i antall årsverk. Man bør følge opp at effektiviteten faktisk opprettholdes (for eksempel ved målinger av antall saker/tilsyn), og at bemanningsreduksjonen ikke går på bekostning av kvaliteten (for eksempel ved målinger av brukertilfredsheten).

10

Gevinstrealisering og evaluering



10.1 Utarbeiding av gevinstrealiseringsplan

I de fleste omstillingsprosesser er det forespeilet at det skal være mulig å oppnå gevinster. Det kan være enkelt målbare gevinster som tidsbesparelser eller rene kostnadsbesparelser eller vanskeligere målbare gevinster som effektivisering av rutiner og prosesser. Gevinstene realiseres imidlertid ikke av seg selv. For at gevinstrealisering skal finne sted, er det nødvendig at man fokuserer nettopp på dette temaet. En måte er å lage en gevinstrealiseringsplan, det vil si en handlingsplan for å sikre at potensielle gevinster realiseres. En gevinstrealiseringsplan bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget i og oppfølgingen av prosessen.

Viktige suksesskriterier i forbindelse med gevinstrealisering kan være:

- Å kommunisere mål og forventede gevinster. Dette gjør man for å bevisstgjøre de ansatte og berørte grupper om målsettingen med omstillingen og sikre at alle ansatte jobber mot et felles og omforent mål.
- Å forankre gevinstrealiseringen i ledelsen i alle fasene i omstillingen. Først og fremst er det viktig at ledelsen har forståelse for hvor mye ressurser som går med til omstillingsprosessen, og at man faktisk setter av tilstrekkelige ressurser til å jobbe med omstillingen.
- Å sikre at organisasjonen har tilstrekkelig gjennomføringsevne, motivasjon og kompetanse i de ulike fasene i omstillingen. Her må det gjøres vurderinger av hvor mye ekstra personell som kreves for å gjennomføre omstillingen, og om det er nødvendig å leie inn ekstern kompetanse i enkelte eller alle fasene av prosessen. I tillegg må man vurdere å iverksette tiltak for å øke motivasjonen i organisasjonen og sikre at man beholder kritisk kompetanse gjennom hele prosessen.
- Å sette klare mål for omstillingen og mål knyttet til leveranser. Klare og presist formulerte mål gjør det lettere for de ansvarlige å følge opp gevinstrealiseringen, både for milepæler og for omstillingen som helhet.
- Å utvikle nytte- og kostnadsanalysen til en gevinstplan. Deretter utvikler man nytte- og kostnadsanalysen til en konkret gevinstrealiseringsplan for å nå de definerte målene.

I driftsfasen, det vil si etter at selve omstillingen er gjennomført, vil følgende forhold være viktige å følge opp:

- Man bør sette av personell som får ansvaret for gevinstrealisering. Gevinstene realiseres ofte ikke før selve omstillingen er gjennomført og virksomheten er kommet over i ny situasjon.
- Man skal sørge for god informasjon, kommunikasjon og motivasjon. Selv om selve omstillingen er gjennomført, er det ofte først nå potensielle gevinster kan hentes ut. Det er derfor viktig at hele virksomheten fortsatt fokuserer på prosessen slik at ikke potensielle gevinstelementer går til spille.

- Gevinstrealisering bør bli en del av den daglige driften og rapporteringen og følge linjen i organisasjonen. Med faste rutiner for gevinstrealisering kan man unngå at driftsoppgaver overskygger fokuset på uttak av gevinster etter omstillingen.
- Man bør etablere incentivordninger slik at virksomheten motiveres til å hente ut potensielle gevinster. Aktuelle incentivordninger vil for eksempel kunne omfatte tiltak for å etablere en felles «kultur for ledelse». Dette kan gjøres gjennom systematisk involvering av ledergruppen som er ansvarlig for gjennomføring av den aktuelle omstillingen. Eksempler på incentivordninger rettet mot medarbeiderne vil blant annet omfatte kompetansehevende tiltak som inngår i medarbeiderens karriereplan.
- Man bør kontinuerlig evaluere måloppnåelse og gevinstrealisering gjennom budsjettoppfølgingen, i den grad gevinstene gir utslag på virksomhetens budsjetter. Ikke-verdsatte gevinster vises ikke på virksomhetens budsjetter og må følges opp utenom budsjettoppfølgingen.

10.2 Måling og rapportering i gevinstrealiseringsplanen

Gevinstrealiseringsplanen bør inneholde en beskrivelse av sentrale og påvirkbare gevinster og opplysninger om følgende:

- Basisalternativet.
- Aktuelle resultatindikatorer som gjør det mulig å si noe om i hvilken grad gevinstene er realisert.
- Hvor gevinstene vil oppstå (i hvilken avdeling i virksomheten, hos hvilken berørt gruppe, eller lignende).
- Når i tid gevinstene forventes realisert (på kort eller lang sikt).
- Datakilde for måling av den aktuelle effekten.
- Hvor ofte målingene bør gjennomføres.
- Hvem som er ansvarlig for å rapportere data.
- Hvem som kan påvirke til at de forventede gevinstene realiseres.
- Forutsetninger og nødvendig tilrettelegging for å ta ut gevinstene (for eksempel opplæring av ansatte, tilgang til virkemidler eller lignende).

Omstillinger innebærer ofte gevinster som ikke er verdsatte, og som heller ikke enkelt lar seg måle med tanke på hvorvidt de er realisert. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig å gjøre brukerundersøkelser, for eksempel ved å spørre utvalgte i berørte grupper hvordan de opplever kvaliteten på virksomhetens tjenester etter omstillingen sammenlignet med før omstillingen. Alternativt kan man foreta mer objektive kvalitetsmålinger der målinger lar seg gjennomføre, for eksempel registrert saksbehandlingstid.

10.3 Eksempel: Geografisk flytting – plan for gevinstrealisering

Boks 10.1 Gevinstrealiseringsplan for flytting av virksomheten

Mål	Basis-alternativ	Indikator	Hvor effekten oppstår	Når effekten oppstår	Datakilde	Frekvens	Ansvarlig
Lokalisering på tilflyttingsstedet	Lokalisert i Oslo	Hele virksomheten er omlokalisert	På fraflyttings- og tilflyttingsstedet	Innen tre år	Statusrapporter	Tre år etter vedtaket	Ledelsen i virksomheten
Antall ansatte reduseres med 10%	Antall ansatte er 100	Antall ansatte er 90	I virksomheten	Når flyttingen er gjennomført	Statistikk over antall ansatte	Tre år etter vedtaket	Ledelsen i virksomheten

10.4 Underveis- og sluttevaluering av gevinstrealisering

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområder og aktiviteter.¹⁹ Slike evalueringer er særlig viktige i løpet av og etter prosesser som innebærer større endringer for virksomheter.

Ofte strekker omstillinger seg utover i tid, og det kan i så fall være nyttig å gjennomføre evalueringer underveis. Underveisevalueringer kan gi ledelsen nyttig informasjon om prosessene beveger seg i riktig retning, og om det er grunn til å gjennomføre endringer i forhold til opprinnelige planer. Korrigerende tiltak bør vurderes dersom det er betydelige avvik mellom planlagte og faktiske uttak av gevinster. Dog kan underveisevalueringer ha begrenset verdi i enkelte typer omstillinger, siden prosessene ofte er kjennetegnet ved at gevinstene først oppstår på lengre sikt og ofte ikke før selve omstillingen er gjennomført og virksomheten har beveget seg over i driftsfasen. Nytteverdien av underveisevalueringer må derfor vurderes i den enkelte virksomhet.

|| ¹⁹ Jf. Reglement for økonomistyring i staten, kapittel V om kontroll.

Referanseliste

Ambjørnsen, Birkelund, Dæhlin og Fridstrøm (2003): Samfunnsøkonomiske og statsfinansielle virkninger av å flytte Konkurransetilsynet. Økonomisk forum nr. 1/2003.

DIFI (2008): Organisasjonsendringer i staten 1992–2007. Rapport 2008:3.
<http://www.difi.no>

FAD (2004): Sentral særavtale vedrørende virkemidler ved omstillinger i staten.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad>

FAD (2007): Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad>

FAD (2008): Retningslinjer for evaluering av utflytting av statlig virksomhet.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad>

FIN (2003): Reglement for økonomistyring i staten.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin>

FIN (2005a): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin>

FIN (2005b): Rundskriv 109/2005: Behandling av kalkulasjonsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin>

Riksrevisjonen (2005): Dokument nr 3:11 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av omorganisering som forvaltningspolitisk virkemiddel.
<http://www.riksrevisjonen.no>

Statskonsult (2007): Kostnads- og gevinstelementer ved omstillinger i staten. Rapport 2007:6.
<http://www.difi.no>

SSØ (2006a): Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter.
<http://www.sfsso.no>

SSØ (2006b): Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser.
<http://www.sfsso.no>

Vedlegg 1 – Beregning av gevinster og kostnader ved omstillinger i staten. Sjekkliste for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser

Sjekklisten nedenfor er av generell karakter, og vi anbefaler at den brukes også i forbindelse med omstillinger.

Trinn 1: Problem- og målbeskrivelse

- Gjør rede for bakgrunnen og begrunnelsen for at dere vurderer å gjennomføre tiltak.
- Beskriv målene med å iverksette tiltak. Målene bør konkretiseres slik at de kan måles med kvantitative eller kvalitative metoder.
- Beskriv nåværende situasjon og videre utvikling hvis tiltaket ikke gjennomføres på det aktuelle området (basisalternativet).

Trinn 2: Spesifisering av tiltak

- Beskriv tiltakene og hvordan de er tenkt gjennomført. Det er viktig å beskrive flere relevante tiltak.
- Vurder om tiltak med åpenbare begrensninger bør siles bort før relevante tiltak analyseres nærmere.
- Vurder tidspunkt for gjennomføring og muligheten for fleksible løsninger.

Trinn 3: Spesifisering av virkninger

- Spesifiser hvilke grupper som berøres, og i hvilket omfang de blir berørt.
- Identifiser og beskriv nytte-kostnadsvirkninger ved hvert enkelt tiltak. Sammenlign virkningene med basisalternativet. Ta også med virkninger som verken kan kvantifiseres i fysiske størrelser eller verdsettes i kroner.
- Tallfest virkningene i fysiske størrelser.
- Verdsett virkningene i kroner der dette er mulig og gir meningsfull informasjon.
- Redegjør for datakilder, forutsetninger og metoder som er benyttet i analysen.

Trinn 4: Sammenstilling av nytte-kostnadsvirkninger

- Beregn samfunnsøkonomisk lønnsomhet for hvert tiltak. Benytt nåverdimetoden for å summere nyttevirksomheter og kostnader målt i kroner som påløper i ulike år.
- Gi en beskrivelse av og sammenstill de virkningene som det ikke er faglig forsvarlig eller ønskelig å verdsette i kroner.

Trinn 5: Synliggjøring av usikkerhet og fordelingsvirkninger

- Gi en beskrivelse av de usikre faktorene i den samfunnsøkonomiske analysen. Velg ut de usikre faktorene som antas å være mest kritiske, og tallfest hvordan alternative anslag på disse slår ut i samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
- Vurder tiltak for å unngå eller redusere usikkerheten.
- Vurder fordelingsvirkningene og mulighetene for kompensierende tiltak for å unngå uønskede effekter.

Trinn 6: Samlet vurdering og gevinstplan

- Gi en samlet vurdering ut fra sammenstilte nytte-kostnadsvirkninger, usikkerhet og fordelingsvirkninger.
- Utarbeid en gevinstplan med oversikt over de sentrale nyttevirkningene og/eller kostnadsbesparelsene man ønsker å oppnå med tiltaket.

Etter at man har besluttet å sette i gang prosjektet:

Trinn 7: Gevinstrealisering og evaluering

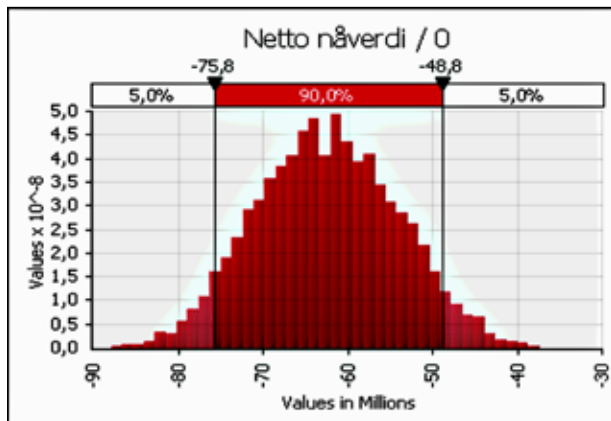
- Utarbeid en konkret oppfølgingsplan for uttak av gevinster.
- Evaluer tiltaket med utgangspunkt i de målene som ble angitt da tiltaket startet. Evalueringen kan ha samme struktur som den samfunnsøkonomiske analysen.

Vedlegg 2

@RISK Output Report for Netto nåverdi / 0

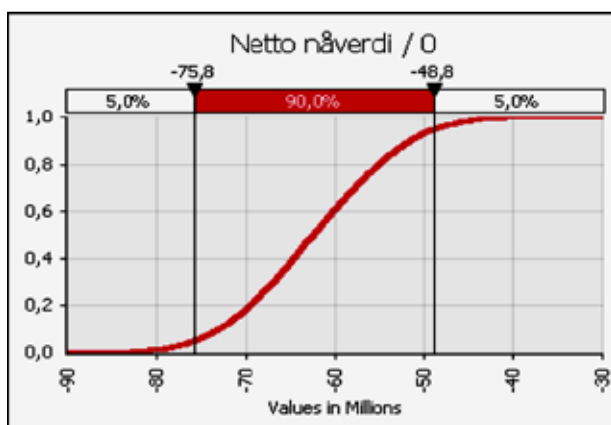
Performed By: Hege Hagevik

Date: 4. juni 2008 13:41:07



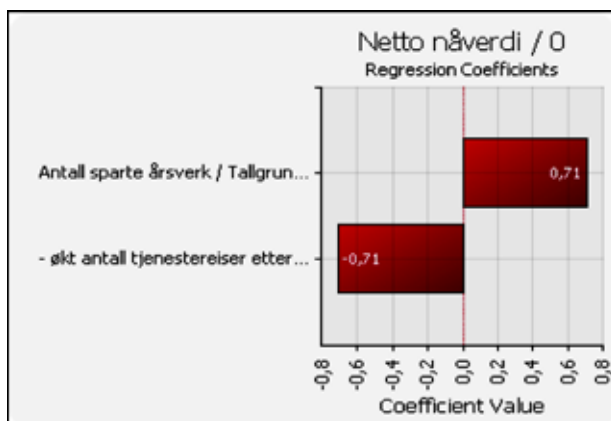
Simulation Summary Information

Workbook	Regneark for beregning av nåverdi
Name	30. mai 2008.xls
Number of Simulations	1
Number of Iterations	10000
Number of Inputs	2
Number of Outputs	23
Sampling Type	Latin Hypercube
Simulation Start Time	6.4.08 13:34:58
Simulation Duration	00:04:35
Random # Generator	Mersenne Twister
Random Seed	617484655



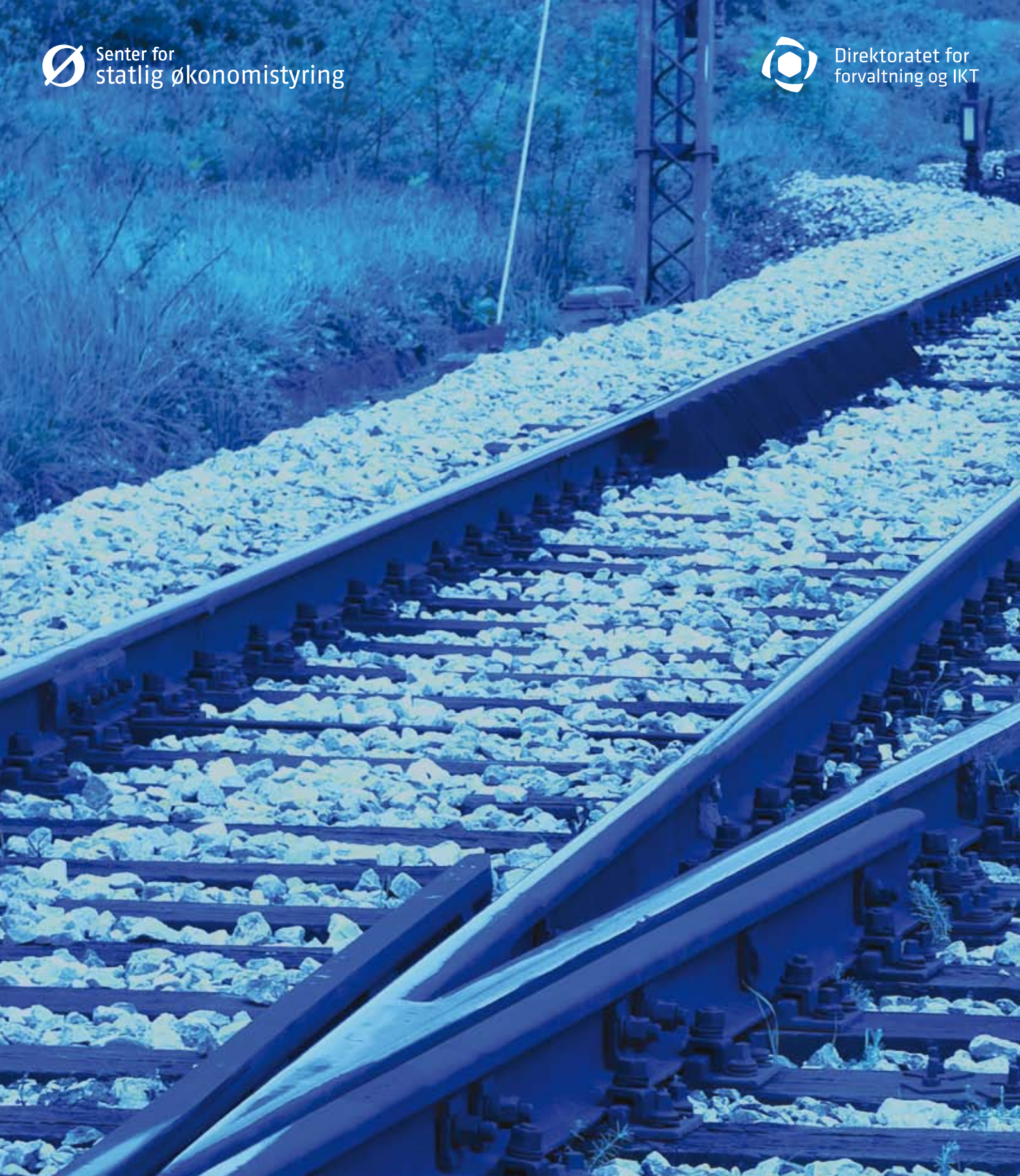
Summary Statistics for Netto nåverdi / 0

Statistics		Percentile	
Minimum	-89168849	5 %	-75750092
Maximum	-37321716	10 %	-73122030
Mean	-62353954	15 %	-71190740
Std Dev	8254311	20 %	-69636883
Variance	6,81336E+13	25 %	-68213745
Skewness	0,028031459	30 %	-66919791
Kurtosis	2,653524482	35 %	-65712556
Median	-62403819	40 %	-64629512
Mode	-63888985	45 %	-63596223
Left X	-75750092	50 %	-62403819
Left P	5 %	55 %	-61327758
Right X	-48771916	60 %	-60284588
Right P	95 %	65 %	-59089357
Diff X	26978176	70 %	-57807728
Diff P	90 %	75 %	-56581340
#Errors	0	80 %	-55102955
Filter Min	Off	85 %	-53374558
Filter Max	Off	90 %	-51508583
#Filtered	0	95 %	-48771916



Regression and Rank Information for Netto nåverdi / 0

Rank	Name	Regr	Corr
1	Antall sparte årsverk / Tallgrunnlag	0,707	0,698
2	- økt antall tjenestereiser etter flytting / 2008	-0,707	-0,694



www.sfso.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Senter for statlig økonomistyring
Internett: www.sfso.no/publikasjoner
E-post: postmottak@sfso.no
Telefon: 400 07 997