Store norske feilinvesteringer

Om tautrekkingen mellom politikk og logikk i kampen om statlige milliarder

Lærdalstunnelen

Knut Samset

Om forfatteren

Knut Samset er professor emeritus ved Institutt for bygg- og miljøteknikk, NTNU. Han tok initiativet til forskningsprogrammet Concept, og ledet det i 20 år til han gikk av med pensjon. Han er teknolog og samfunnsviter, og arbeidet tidlig i karrieren med fremtidsstudier ved UiO og i regi av World Futures Studies Federation. Han har en karriere som akademiker og rådgiver internasjonalt innen teknologivurdering, overordnet kvalitetssikring, planlegging og etterevaluering av investeringstiltak, og en omfattende produksjon av vitenskapelige artikler, faglitteratur, lærebøker og mediebidrag gjennom femti år..

Om forskningsprogrammet Concept

Rettighetene til innholdet i dette heftet er forfatterens. Heftet er utgitt med støtte fra forskningsprogrammet Concept, som gjennom mer enn 20 år har arbeidet med kvalitetssikring av store statlige prosjekter i tidligfasen, og å evaluere nytten av disse i etterkant. Programmet er fullfinansiert av Finansdepartementet, og ble igangsatt i 2001 for å lære av erfaringer ved å studere prosjektene gjennom hele tidsløpet fra ideen oppstod, til det var gjennomført og man kunne vurdere effektene nytten av investeringen. Hensikten var blant annet å bistå i departementets tiltak for å innføre tidlig kvalitetssikring av prosjektforslagene før de eventuelt ble fremmet for finansiering. Kilde: www.ntnu.no/concept

Hvem betaler for de statlige prosjektene som blir fullstendig mislykket ?

Det er ikke Staten. Det er alle skattebetalerne og du som betaler

Innhold

1 Innledning 1

2 Norsk vannkraft 3

3 Norsk gasskraft 5

4 Skipstunnel gjennom Stadlandet 8

5 Nansen-klassen. Anskaffelse av nye fregatter 12

6 Malangen torpedobatteri 16

7 Jernbaneutbyggingen 19

8 Høyhastighetstoget 22

9 Lærdalstunnelen og Hardangerbroen 25

10 Årsaker til feilinvesteringer - en sammenfatning 28

10.1 Perverse insentiver 29

10.2 Stiavhengighet 29

10.3 Stemmesanking – politikk 30

10.4 Prestisje 30

10.5 Når noe først er utredet, blir det gjennomført 31

11 Demokrati - teknokrati 32

Referanser 33

1 Innledning

«Å ta beslutninger vil si å skuffe den ene av to parter, ofte begge to», uttalte en gang Gudmund Hernes, tidligere professor og statsråd for utdanning. Humoristisk, og veldig sant. Ikke minst når det gjelder mange av Norges største statlige investeringsprosjekter, der politiske preferanser ofte kommer i konflikt med faglige vurderinger - og den første gruppen går av med seieren, selv om det i noen tilfeller er ganske opplagt for de fleste at valget ikke er det beste.

Sett i etterkant er det ofte helt åpenbart hvorfor et investeringsprosjekt mislykkes. Men det er i mange tilfeller opplagt også i forkant. Politiske prioriteringer overstyrer allikevel logikken, og prosjektet blir vedtatt og gjennomført. Resultatet blir utilfredsstillende, men da er det for sent, og man må leve med problemet og irritasjonen det skaper. Hvor mye enklere ville det være å ta et saklig grep innledningsvis og fjerne de dårlige alternativene? Men det er ofte enklere sagt enn gjort i et demokratisk system der politikken i mange tilfeller trumfer logikken.

Denne fremstillingen er selvfølgelig altfor enkel, for det er ikke slik at autoritære regimer kommer bedre ut med hensyn til sine valg, kanskje snarere tvert om. I så fall kanskje nettopp fordi politikken uimotsagt overstyrer logikken.

> Vi har gode metoder for å regne ut svaret – men dårlige metoder for å stille de rette spørsmålene

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU gjennomførte i 2009 en studie med undertittel «Logisk minimalisme, rasjonalitet – og de avgjørende valg» [1]. Logisk minimalisme ble definert som en type tilnærming som kutter til kjernen i et tema i den hensikt å få tak i det essensielle. Vi antok at logisk konsistens i betydningen at det er samsvar mellom mål og prioriteringer er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for rasjonelle valg. I tillegg må logikken overleve i en kompleks og uforutsigbar prosess av analyser og forhandlinger gjennom tidligfasen, under påvirkning fra ulike interesser med forskjellige prioriteringer, en prosess som går over lang tid, ofte gjennom flere regjeringsperioder, og som til sist ender opp i en avgjørelse som blir det endelige valg. Forhåpentlig et som ikke representerer et brudd på den underliggende logikken. Det var en interessant studie som er blitt mye sitert.

Hensikten er å belyse hva som var det opplagte i hvert tilfelle - og hvor langt de politiske beslutningstakerne var i stand til å gå for å tilfredsstille vikarierende

[1] Samset mfl., 2009

motiver i konflikt med det som ville vært det rasjonelle valg i et saksforhold. Det handler om komplekse og til dels langvarige prosesser. I noen tilfeller kan kampen trekke ut i tiår, som når det gjelder Nord-norgebanen nordover fra Bodø, og skipstunnelen ved Stad på Vestlandet.[2]

En spesiell takk til Peder Berg, tidligere avdelingsdirektør i Finansdepartementet og leder for styringsgruppen for forskningsprogrammet Concept ved NTNU i perioden 2001- 2017. Han er et eksempel på den særdeles klarttenkende og edruelige byråkraten som befinner seg i kryssilden mellom politikere og fagfolk, og som kommer til riktig konklusjon nesten hver gang – men som dessverre ikke alltid blir hørt. For det er politikerne i regjeringen og Stortinget som får det siste ordet.

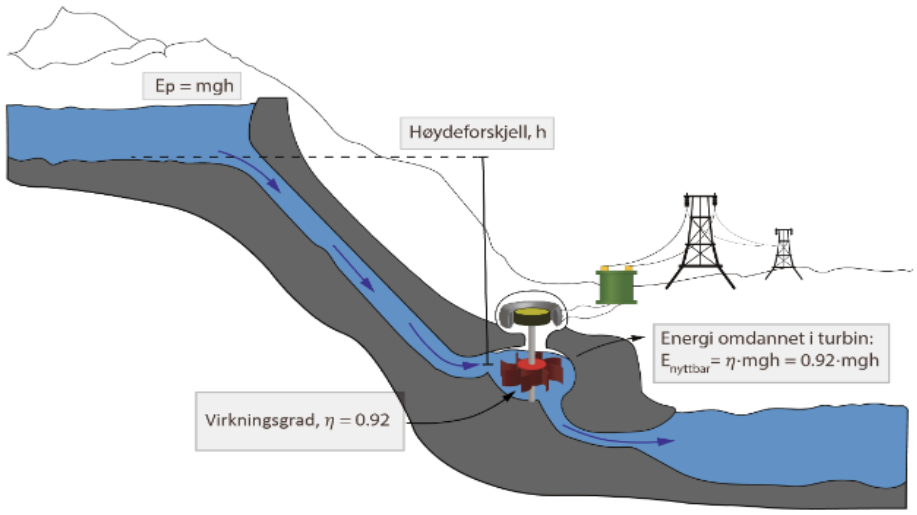
[2] Heftet er basert på forfatterens foredrag på Concept-programmets internasjonale symposium om overordnet prosjektstyring den 23. September 2022. Tittelen på foredraget var "Logic and Politics – 20 Years of Experience With Large Investment Projects in Norway".

2 Norsk vannkraft

Den logiske begrunnelsen for å investere i vannkraft i Norge er bunnsolid. Fjellandet Norge er fra naturens side som skapt for å utnytte vannkraft, både når det gjelder topografi og geologi. Om lag 40 prosent av landarealet ligger høyere enn 600 meter over havflaten. Isbreene har slipt og formet landet slik at mye av høyfjellsområdet består av store platåer mellom 600 og 1200 meter, og dalene er U-formete. Et slikt landskap er langt bedre egnet til å magasinere store vannmengder, enn områder med spisse fjell og V-formete daler som er dannet av elveerosjon, som for eksempel i Alpene.

Klimaet vårt er også spesielt gunstig. Norge får store nedbørsmengder, i gjennomsnitt cirka 1,5 meter i året - i enkelte områder opp til seks meter. Fordampingen er moderat på grunn av en forholdsvis lav lufttemperatur. Dette gjør at vannkraften da utbyggingen startet, var en av landets viktigste naturressurser.

Det første kraftverket kom i drift på slutten av attenhundretallet, og i 1945 hadde Norge nesten 2500 kraftverk med stort og smått. I dag er antallet omtrent 600 kraftverk, hvorav 200 ligger i fjellet. Det gjør at fjellvidda ligger skjermet fra store byggverk, kraftlinjer og støy, endringene er begrenset til oppdemmete sjøer og mindre demninger i ubebodde områder.



Vannkraftverk. Vannets stillingsenergi i høyereliggende områder utnyttes med meget høy virkningsgrad, mer enn 90 prosent (kilde: ungenergi.no)

Siden 1972 har Norge vært det landet i verden som bruker mest elektrisk strøm per innbygger. Hele 99 prosent av strømmen som produseres i Norge er basert på vannkraft, og vindkraft som er kommet til i senere år. Dette er helt enestående internasjonalt.

Allerede i 1920 bodde hele 64 prosent av befolkningen i hus med innlagt strøm. I Sverige var det tilsvarende tallet 17 prosent. Utviklingen her skjedde så raskt at omtrent hundre prosent av norske hjem har hatt innlagt strøm det meste av etterkrigstiden. I dag fortsetter elektrifiseringen av fritidshytter, og syv av ti av disse har nå innlagt strøm. Ikke alle ser på det siste som et viktig fremskritt.

Storgata i Tromsø 1898. Det elektriske gatelyset er på plass. I forgrunnen er en av de gamle parafinlampene som enda ikke var tatt ned. (kilde: Troms Kraft)

Den underliggende logikken i dette tilfellet er åpenbart bunnsolid: vannkraftens økonomiske betydning er enorm. Og den representerer ren og fornybar energi som sparer miljøet for enorme CO_2-utslipp.

I dag kjøres så mye som en fjerdedel av nedbøren som treffer Norge hvert år gjennom vannkraftturbiner og produserer energi. Det er unikt i verden. Det har bidratt til velstandsøkning og å løfte levestandarden i Norge til et nivå helt i toppen internasjonalt.

3 Norsk gasskraft

Utnyttelse av gasskraft i Norge, derimot, ble en fiasko. Utvinningen av de store petroleumsforekomstene på norsk kontinentalsokkel som startet på begynnelsen av 1970-tallet, gjorde at Norge også ble en stor eksportør av naturgass. Gassen ble i starten nedkjølt og fraktet på spesialbygde tankskip. Det var særdeles ineffektivt og tilsvarende lite lønnsomt. Etter hvert ble det bygget store undersjøiske rørledninger direkte til markedet i Europa.

Ved årtusenskiftet kom ideen om å bygge gasskraftverk i Norge. Logikken var at istedenfor at mottakerlandet selv skulle konvertere gassen til strøm, ville det være lønnsomt å gjøre dette her og selge strømmen til markeder der strømprisen var høy. Det er også åpenbart svært mye enklere og raskere å transportene strøm enn gass. Men tiltaket var kontroversielt og møtte mye politisk motstand. Først og fremst fordi naturgass er ikke-fornybar energi med store negative miljøvirkninger - i motsetning til vannkraft.

Mongstad gasskraftverk (kilde: NH Nordhordland)

Gasskraftverket skulle bygges på Mongstad i Hordaland, der staten hadde bygget et gigantisk råoljelager. Selskapene Statoil og Shell bygget på 1970-tallet et stort oljeraffineri der for produksjon av bensin, dieselolje, jetdrivstoff og andre lette petroleumsprodukter. Gasskraftverket ble påbegynt i 2007 og var klar for

kommersiell drift tre år senere. Men det kom ikke som en overraskelse for noen, heller ikke miljøorganisasjonene, at produksjonsprisen var alt for høy i forhold til prisen på strøm i markedet (i hovedsak basert på vannkraft). Resultatet ble at verket derfor bare produserer varme og strøm til oljeraffineriet. Staten taper mellom 250 til 500 millioner kroner i året på å drifte anlegget, ifølge selskapet. Det skulle etter planen stenges i 2023, men enkelte mener nå at driften bør fortsette på grunn av kraftkrisen i Europa. Men dette er en uholdbar begrunnelse - det underliggende problemet er at kostnaden ved å produsere elektrisitet fra gass er alt for høy, og heller ikke konkurransedyktig i det europeiske markedet.

Og dyrere skulle det bli. For å imøtekomme miljøbevegelsens kritikk, hadde regjeringen allerede i 2006 bestemt at det skulle bygges et senter for fangst og lagring av CO_2. I en oppløftet stemning kalte daværende statsminister, Jens Stoltenberg, prosjektet for «vår tids månelanding». Istedenfor ble det til tidenes beste eksempel på politisk ambisjon og kunnskapsløshet i møte med hva som var rasjonelt, både teknisk og økonomisk:

Kårstø prosessanlegg (kilde: Finansavisen)

Det logiske imperativ var at ettersom kraftproduksjon basert på gass var ulønnsomt i forhold til vannkraft, så var det opplagt at rensingen av gassen ville bety en betydelig ekstrakostnad som ville gjøre produksjonen enda mindre lønnsom.

Tiltaket ble en politisk farse og en økonomisk katastrofe. Teknologien for rensing fantes ikke og måtte utvikles. Til formålet bygget man Teknologisenter Mongstad som kom i drift i 2012. Det ble verdens største anlegg for testing og utvikling av teknologi for karbonfangst og lagring av CO_2.

Minst 8 milliarder kroner ble brukt på renseprosjektet som ble dyrere og vanskeligere enn hva man hadde forventet i 2006. Kraftproduksjonen kom aldri i gang. Regjeringen la ned verket i 2013.

Det ble også bygget et gasskraftverk på Kårstø. Dette har imidlertid ikke vært i kontinuerlig drift. Verket fikk gratis utslippskvoter fra staten tilsvarende 1,6 millioner tonn CO_2 til og med 2012. Da kvotene var oppbrukt, måtte verket kjøpe kvoter. Det var periodevis i drift fra 2007 til 2014. Men det ble drevet med store økonomiske tap, og ble demontert i 2017.

Og det var nok til det beste av flere årsaker enn manglende økonomisk lønnsomhet og miljøforurensningen (CO2-gass). For et gasskraftverk drives av en gassturbin som har et enormt og kontinuerlig behov for kjøling hele tiden mens den er i drift. Den har derfor en veldig lav virkningsgrad. Til sammenlikning med vannkraftturbinen som utnytter mer enn 90 prosent av energien, har gassturbiner og alle varmekraftmaskiner en virkningsgrad som ligger mellom 30 og 40 prosent. Det betyr at bare en tredjedel blir til elektrisitet, resten går tapt som varme, om denne ikke utnyttes til noe.[3]

At varmekraftmaskiner har vært den foretrukne teknologien i hundre år er derfor et stort paradoks.

[3] Andre eksempler på varmekraftmaskiner er atomkraftverk, og alle typer forbrenningsmotorer, for eksempel i biler, anleggsmaskiner, skip og fly.

4 Skipstunnel gjennom Stadlandet

Forslaget om å bygge en skipstunnel gjennom Stadlandet er kanskje norgeshistoriens minst rasjonelle prosjekt hittil. Gjennom mer enn 40 år har det vært gjenstand for teknisk og økonomisk utredning, mer enn noe annet prosjekt i Norge. Det har vært gjennom flere runder med analyser under Finansdepartementets regime for tidlig kvalitetssikring av landets største statlige prosjekter. Konklusjonen har vært negativ hver gang.

Dette tiltaket er vårt beste eksempel på en dragkamp mellom politikk og logikk. I dette tilfellet først og fremst mellom sentrum og periferi representert ved Østlandet og Vestlandet - og mellom Staten, fylker og kommuner. De samlete kostnadene for utredningene er et større tresifret millionbeløp.

Stad skipstunnel (kilde: Samferdsel)

Idéen for mer enn hundre år siden var logisk og rasjonell (men den gang teknisk og økonomisk umulig å realisere): En tunnel for små fiskebåter mellom to fjorder for å sikre at befolkningen i begge hadde tilgang til fiskeressursene i sildesesongen, uavhengig av hvilken av fjordene silden gikk inn i. Det kunne i beste fall doble fortjenesten. Men det var på slutten av attenhundretallet. Senere ble begrunnelsen å bedre sikkerhet til sjøs, deretter å etablere en hurtigbåtforbindelse

mellom Ålesund og Bergen, samt generelt å bedre sikkerheten for store skip ved å unngå passeringen av det vanskelige farvannet rett utenfor Stad.

Gjennom alle år med utredninger har det vært mange ulike meninger og mye uklarhet og motstridende informasjon i denne saken. Men de enkle fakta er (1) at prosjektet vil bli verdens første og hittil eneste skipstunnel, og (2) at det ikke har vært dødsulykker på Stadhavet siden 1970-tallet. Det skyldes at båtene og skipsflåten i dag er større og sikrere med pålitelige motorer, radar, ekkolodd, samt GPS-navigasjon, og ikke minst at man nå har nettbasert bølgevarsling og værvarsling i sanntid (f.eks. via yr.no). [4]

Det er også et faktum (3) at byggingen vil koste flere milliarder kroner, og (4) at både bygging og drift vil måtte finansieres med statlige midler. Det er anslått at hver passering av skip i prinsippet vil representere en kostnad for Staten på om lag 25.000 kroner de neste 40 år, og at hver enkelt billett på en eventuelt fremtidig hurtigbåtforbindelse vil måtte subsidieres av Staten med et tresifret kronebeløp. Dette selvsagt under forutsetning av at hurtigbåtrederiet vil finne det sikkerhetsmessig forsvarlig i det hele tatt å benytte tunnelen.

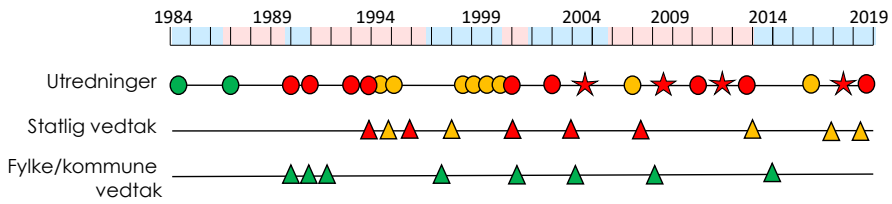
Det er også klart at (5) den kontrafaktiske løsningen i dette tilfellet ganske enkelt er å ikke bygge tunnelen. Det er gratis, og vil ikke få vesentlige negative konsekvenser, ettersom farvannet utenfor Stad ikke lenger representerer et stort problem for skipsfarten i dag.

Det mest interessante ved dette prosjektet er at prosjektideen har overlevd i det offentlige gjennom mer enn 40 år, til tross for et usedvanlig stort antall utredninger, hvorav de aller fleste konkluderer negativt. Pådriverne, som er politikere og lokale interessenter, har kunnet fortsette prosessen og få ny behandling av saken ved å øke dimensjonene på tunnelen fra gang til gang, selv om prosjektforslaget i prinsippet har vært det samme. Staten på sin side har lojalt fulgt opp med analyser og ekstern kvalitetssikring, som i det overveiende har konkludert negativt. Men ingen regjering, hverken borgerlig eller sosialdemokratisk, har turt å avvise prosjektforslaget en gang for alle – det har trolig vært vurdert som en for stor politisk kostnad.

---

[4] Med større og mer robuste skip har det vært mulig å legge farledene ved Stad lenger ut fra land. Dette gir en økt sikkerhetsmargin med mange timers ekstra varslingstid, dersom et skip skulle støte på problemer som for eksempel motorstans på Stadhavet. Denne sikkerhetsmarginen vil bli borte dersom skipet må bevege seg nesten inn i fjæresteinene for å komme inn i og ut av skipstunnelen.

Det er opplagt at Staten har kommet på defensiven i denne saken. De lokale pådriverne har vært særdeles aktive og utholdende. Etter nok et avslag fra Staten engasjerte de et lokalt konsulentkontor til å gjøre en egen samfunnsøkonomisk analyse, som på grunnlag av svært omdiskuterte antakelser konkluderte med at prosjektet vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt (se Kvalheim, 2015). En etterfølgende ekstern kvalitetssikring kom imidlertid til motsatt resultat. Men så ble presse og politikere invitert med på tur om bord på Hurtigruten fra Bergen til Ålesund der blant annet den lokale konsulentrapporten ble presentert. Det og andre lobbytiltak må ha vært vellykket, for prosjektet er nå (2023) inne i Nasjonal transportplan og er nærmere statlig finansiering enn noensinne.



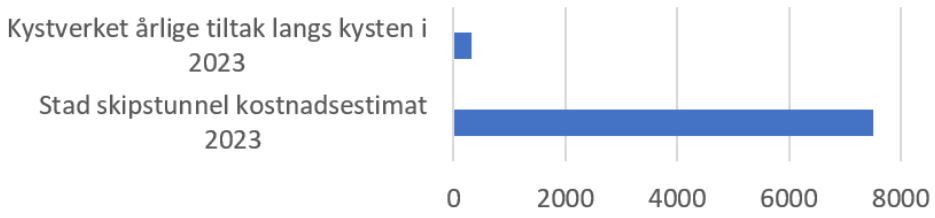
Stad skipstunnel. Oversikt over konklusjoner og vedtak over en periode på 35 år. (Stjerne er kvalitetssikringsrapporter). Faglig og på statlig hold overveiende negativt, lokalt overveiende positivt. Regjeringsperiodene er markert med blått (borgerlig), og rosa (Arbeiderpartiet).

Estimert kostnad i 2023 var oppgitt til om lag 7 milliarder kroner. Dersom en får byggestart kan tunnelen tidligst ferdigstilles i løpet av tre år. Men en eventuell byggestart er avhengig av nytt vedtak i Stortinget. Samtidig går det forlydende i pressen om at regjeringen er i ferd med å sette foten ned for prosjektet. Kostnadene sprenger grensene for fornuften. [5]

Men dersom tunnelen blir bygget vil Vestlandet få en enestående attraksjon av dimensjoner, som ikke mange vil hverken få oppleve eller se ettersom det bare er en tunnel - mens skipstransporten langs norskekysten antagelig i svært liten grad blir berørt av prosjektet, hverken positivt eller negativt.

[5] Presseoppslag våren 2023

Beboerne i de to fjordene vil imidlertid få bedre mulighet til å besøke hverandre med båt, og ikke bare med bil som tidligere. Men om de vil benytte muligheten er usikkert, fordi det går selvfølgelig raskere med bil.



En mulig investering i dette ene prosjektet er oppsiktsvekkende stor i forhold Statens årlige bevilgninger til Kystverkets tiltak langs norskekysten

5 Nansen-klassen. Anskaffelse av nye fregatter

Da Fregattprosjektet ble utredet var det Forsvarets til da største investeringsprosjekt. Det omfattet fartøyer pluss helikoptre med et budsjett på 21 milliarder kroner. Skipene ble sjøsatt i perioden 2004-2009. De ble satt i tjeneste to år etter at de var mottatt.

Logikken i dette tilfellet var tilsynelatende enkel: det het at den tidligere Oslo-klassen fregatter var utdatert og «måtte fornyes». «Marinen trengte nye fartøy».

Skipene som ble bygget var moderne, med lav radarprofil og de var elektronisk avanserte. Men allerede lenge før fartøyene var levert, kom problemene og motforestillingene.

KNM Helge Ingstad som havarist

Det viktigste var at på bestillingstidspunktet hadde NATO nok fregatter. Likevel var det NATO-bidraget som ble fremført som begrunnelse for anskaffelsen. Man

trengte angivelig fem fregatter for til enhver tid å kunne stille med én fregatt til NATOs nordatlantiske styrke, nå kjent som Standing NATO Maritime Group One SNMG 1.

Om denne skriver tidligere flaggkommandør Jacob Børresen at «… dette var en stående flernasjonal marinestyrke … en «signalstyrke» … , som bestod av seks til åtte fregatter … , fra NATO-medlemsland med kyst mot Atlanterhavet. … Den hadde i seg selv liten stridsverdi, men var en demonstrasjon av solidaritet NATO-landene imellom og av NATO-marinenes evne til effektivt å operere sammen (…)».

Fregattene ble bygget ved verft i Spania i en serie på fem i henhold til egen spesifikasjon for Norge. Dette var angivelig det billigste alternativet. Men vurdert i etterkant er det sannsynlig at man kunne fått en ganske god og langt rimeligere leveranse basert på oppgraderte brukte fregatter fra et annet NATO-land, ettersom alliansen hadde mer enn nok fregatter på dette tidspunktet. Å kjøpe brukt ble imidlertid ikke seriøst vurdert.

For å kunne presentere prosjektet med så lav kostnad som mulig ble det bestilt svært lite reservedeler. Uheldigvis, for etter forholdsvis kort tid gjorde mangelen på reservedeler at i hvert fall ett av skipene i økende grad ble kannibalisert for å holde de andre i drift. Dette er en meget dyr måte å skaffe seg reservedeler på. Og det gir bare en kortvarig utsettelse av tidspunktet for når skipene ikke lenger kan skaffes adekvat vedlikehold.

Mer alvorlig var det at skipene, som var ment å skulle jakte hurtiggående ubåter, hadde for lav topphastighet. Det var ment å kompenseres med helikopter-kapasitet, som er helt nødvendig for å løse denne oppgaven. Fregattene er derfor utstyrt med hangar for helikopter. Men helikoptrene ble aldri til nå levert. Dette er en grunnleggende mangel. Når fregatten mangler helikopter, kan den ikke jakte ubåter, for ubåten holder høyere hastighet under vann enn fregatten på overflaten. På tross av de gode kapasitetene til de norske fregattene, er derfor stridsverdien alt i alt lavere enn hva som kreves i andre NATO-land.

De tvilsomme sidene ved anskaffelsen gjorde at den heller ikke politisk fremstod som en vinnersak. Ved dåpen av den første fregatten, ga daværende forsvarsminister Kristin Krohn Devold klart uttrykk for at fregattene var en feilinvestering. I intervju med pressen sa hun blant annet at hun var glad for at beslutningen om anskaffelsen ikke var fattet i hennes periode som statsråd.

Det viste seg videre at Marinen hadde vanskeligheter med å skaffe, lære opp og holde på tilstrekkelig med trenet mannskap til skipene.

Riksrevisjonen konkluderte i 2017 med at «Sjøforsvaret har et fregattvåpen med lavere operativ evne enn forutsatt av Stortinget».

Anskaffelse av komplekse våpenplattformer som fregatter og kampfly er så kostbart at de færreste land kan ta seg råd til slikt annet enn helt unntaksvis. I langtidsplanleggingen vil man derfor søke å forlenge levetiden for slike anskaffelser så lenge som mulig. Dette gjøres ved å planlegge for større oppdateringer når materiellet har vært i bruk en del år.[6]

Dette er en stor og omfattende investering, men mye mindre enn hva en total fornyelse vil beløpe seg til. For å få til en slik større oppgradering må det være flere land som har det samme behovet og det må finnes i hvert fall én leverandør. Men når det i dette tilfelle er bygget en serie på bare fem fartøyer med en særegen proprietær løsning, sier det seg selv at en slik større oppgradering i praksis er en umulighet. Dette var et hensyn man valgte å se bort fra da fregattene ble bestilt.

I forbindelse med Helge Ingstads forlis kom problemstillingen frem i offentligheten i en litt annen variant. Det viste seg snart at fregatten ikke kunne repareres, etter at det var kommet saltvann inn i den avanserte elektronikken. Så begynte man å se på hva det ville koste å få bygget en ny ettskips-serie fra scratch. Det viste seg å bli så dyrt at selv de største fregattentusiastene la dette alternativet i skuffen.

Mangelen på reservedeler gjorde etter hvert at ett, muligens to, av skipene i økende grad ble kannibalisert for å holde de andre i drift. Deretter kom ulykken med fregatten Helge Ingstad sank. Det undersøkelsene i etterkant avslørte en fatal konstruksjonsfeil fra verftets side: Skottene som skulle sikre at skipet ikke kunne synke var riktignok tette, men drivakslene var hule og uten nødvendig tetning mot skipets innvendige rom[7]. Hadde de vært det ville ikke skipet til en verdi av fire milliarder kroner sunket så raskt som det gjorde. Det betyr også at de resterende fire skipene i dag antakelig seiler med en alvorlig konstruksjonsfeil som gjør at de kan gå til bunns ved et havari.

I arbeidet med ny langtidsplan for hele Forsvaret, skal forsvarssjefens ledergruppe gi regjeringen et fagmilitært råd innen utgangen av mai 2023. Avisen VG hevder at de kjenner innholdet i skissen til ny fartøystruktur for marinen og at det der kommer fram at Sjøforsvaret mener det ikke er hensiktsmessig å oppgradere de fire gjenværende fregattene av Nansen-klassen[8].

---

[6] Typisk et par tiår, omtalt som «mid-life update».
[7] Forsvarets forum 21.4.2021
[8] VG 7.3.2023

Det heter at «De siste årene er det brukt store ressurser på vedlikehold og reservedeler. Det å resette fregattene i en fullverdig oppgradering, blir så dyrt at man allerede nå må tenke på når de skal byttes ut». Avisen skriver at det i den interne vurderingen, heter at seks nye havgående fregatter vil gi Sjøforsvaret evne til å seile ett fartøy i nord, ett i sør og i tillegg ha en fregatt i en internasjonal operasjon samtidig. Det beskrives også en ønsket plan med 24 nye, mindre fartøyer, til bruk nærmere kysten.

Det er lovlig sent først nå i 2023 å innse det som burde vært klart da fregattene ble bestilt, nemlig at de ikke kan få en såkalt «mid life update». Å bevilge penger til anskaffelse av helt nye fregatter nå, 20 år før det ville vært aktuelt med en slik oppgradering hadde blitt gjennomført, vil være helt urimelig. Det ville være å «snike i køen» med 20 år i forhold til alle andre forsvarsinvesteringer som venter. I mellomtiden bør de mer overgripende spørsmålene utredes:

- Hva er NATOs behov for fregatter fremover?
- Finnes det alternative løsninger for å dekke behovene?

6 Malangen torpedobatteri

I rekken av statlige feilinvesteringer kommer Malangen Fort kanskje helt øverst på listen, fordi den var så åpenbart bortkastet at anlegget ble nedlagt allerede på overleveringsdagen. Det er et torpedobatteri som ligger i Lenvik kommune i Troms, og er det siste av landbaserte fort som ble bygget av det norske Sjøforsvaret. Arbeidene startet i 1996, og anlegget sto ferdig i 2001. Det har et areal på 5 400 m², og ble betegnet som verdens mest moderne torpedoanlegg. Det var dimensjonert for en besetning på 150 soldater. Investeringen var 250 millioner kroner.

De to eneste torpedoene som noensinne er blitt avfyrt, var under en testutskyting 13. juni 2001. Dette var samme dag som Stortinget vedtok at anlegget skulle legges ned.

Kystfortet ble bygget for å sikre innløpet til Tromsø

Hvordan kunne dette skje? Malangen var ett av seks torpedobatterier som ble bygget for Kystartilleriet, og som risikerte å bli nedlagt allerede før de var

operative, etter 15 års planlegging og bygging. Til sammen dreiet det seg om 1,3 milliarder kroner, ifølge Forsvarets Forum.

Begrunnelsen for nedleggelsen oppgis å være den endrete sikkerhetssituasjonen etter at Berlin-muren falt i 1989. Men faktum er at Malangen ble vedtatt bygget året etter, i 1990.

En viktigere begrunnelse for nedleggingen enn fiendebildet, er selvfølgelig den våpentekniske utviklingen. Stasjonære installasjoner som kystfort hørte første og andre verdenskrig til. Tyskerne bygget omlag tre hundre kystfort i Norge under okkupasjonen. De siste av disse ble nedlagt på slutten av 1990-tallet, og er i dag erstattet med mobile rakettsystemer.

Inngangen til kystfortet og en 500 meter lang tunnel i fjellet

Begrunnelsen for å nedlegge Malangen Fort var med andre ord bunnsolid. Det var mer enn rimelig å anta at en fiende kjente til beliggenheten av dette og andre slike anlegg, og neppe ville seile forbi og la seg beskyte av undervannstorpedoer. I den grad batteriene kunne utgjøre en trussel, ville vel fienden heller ta ut anleggene med rakettangrep. Malangen-batteriet, selv om det lå i fjell, kunne trolig bli slått ut med ett eneste missil i en krigssituasjon. Det er derfor uforståelig at Sjøforsvaret kunne gå i gang med å planlegge flere slike på det tidspunktet det skjedde.

I etterkant ble eierskapet til torpedobatteriet overdratt til kommunen, som benyttet sin forkjøpsrett til å kjøpe overflødig forsvarseiendom. Anlegget ble deretter solgt til et selskap for bare hundre tusen kroner. Det var et selskap med marginal omsetning og negativ egenkapital. Det ble ikke avholdt budrunde. Tanken var å bruke anlegget til datalagring. I etterkant trakk selskapet seg fra avtalen. Kommunen ønsket deretter å trekke seg fra kjøpet i forhold til Forsvarsbygg, men salget til kommunen ble banket gjennom på statsrådsnivå. Den samfunnsmessige verdien av investeringen på 250 millioner er med andre ord svært usikker.

Det interessante ved dette eksemplet er hverken selve anlegget eller en eventuell etterbruk, men hvordan Sjøforsvaret kunne investere i noe som åpenbart var fullstendig antikvert teknologi, og få aksept for dette i både departementet, regjeringen og Stortinget.

Beslutningslogikken er ikke konsistent. Man visste at konseptet med stasjonære plattformer var utdatert, man hadde for lengst startet nedlegging av kanonfortene, men valgte likevel å opprette nye stasjonære torpedobatterier, som ikke ble tatt i bruk.[9] En analyse av prosjektet i etterkant fant at dette til tross, hadde det i Forsvaret allikevel vært enighet om begrunnelse og mål da prosjektet ble fremmet for finansiering (Whist og Christensen, 2011).

[9] Og man hadde ikke tatt med læringspunkter fra andre kriger i samme tidsrom. I den første Gulf-krigen i januar 1991 demonstrerte amerikanerne hvordan moderne presisjonsvåpen kunne ta ut stasjonære mål. Senest på dette tidspunktet burde planene om Malangen vært stoppet, men arbeidet ble igangsatt fem år senere.

7 Jernbaneutbyggingen

Jernbane er svært gammel teknologi, den første åpnet i England i 1825. Det besnærende den gangen var at ved å kjøre med stålhjul på stålskinner ble rullemotstanden nærmet eliminert, og togene kunne gå langt raskere enn alle andre transportmidler.

Jernbanen i Norge ble sett på som en del av landets viktigste infrastruktur, og det sier mye at generaldirektøren for jernbanen den gangen var en av landets tre høyest rangerte personer, etter kongen og stortingspresidenten.

Hastigheten på 1880-tallet lå mellom 20 og 30 km/t. I 2021 var verdensrekorden kommet opp i 600 km/t på en prøvestrekning i Qingdao i Kina.[10] Toget var da basert på såkalt maglev-teknologi, hvor hele togsettet løftes opp og skyves fremover banelegemet på en magnetpute. Med slik teknologi ville turen mellom Oslo og Trondheim ta mindre enn en time, omtrent det samme som det tar å fly. Men i praksis betydelig mindre tid, for toget ville gå fra sentrum til sentrum, uten tidkrevende transport til og fra flyplasser. Dette viser at gitt de riktige omstendigheter er jernbane fremdeles aktuell teknologi.
Men ikke i Norge. For befolkningstettheten er for lav og terrenget alt for krevende.

Norges første elektriske lokomotiv (1908)

[10] https://www.nrk.no/nyheter/lanserer-verdens-raskeste-tog-1.15583223

Norges jernbanenettverk består i dag av vel 4000 kilometer enkeltspor, men bare 300 kilometer dobbeltspor. Knapt en tredjedel av strekningene tåler hastigheter på mer enn 100 kilometer i timen, og bare om lag fire prosent er tilpasset hastigheter på mer enn 160 kilometer i timen. Raskere tog vil derfor kreve veldig store investeringer i ny infrastruktur.

Persontransport på vei utgjør i dag er mer enn 90 prosent av totalen, og andelen har økt de siste årene.[11] Jernbanens andel av persontransporten har sunket jevnt, og står i dag for bare om lag 4 prosent.[12] Volumet av lufttransport er litt høyere. Men persontransport med jernbane er redusert dramatisk, og omtrent halvert de siste fem årene.[13] Godstransport med jernbane utgjør mindre enn 3 prosent av totalen.

Jernbanen som transportaktør er med andre ord i praksis helt utdatert i Norge.

Et argument for å opprettholde jernbanen er at det er miljøvennlig i forhold til veitransport med fossilt drivstoff. Det vil si elektrifisert jernbane. Et elektrisk tog med 400 passasjerer mellom Bergen og Oslo bruker bare rundt 0,1 kWh per passasjerkilometer. Men rekorden er under press med elektrifiseringen av veitransporten: en batteridrevet bil som Tesla X bruker bare omtrent det dobbelte, og mindre desto flere som er med i bilen[14]

Dessverre er bare omtrent halvparten av landets jernbanenett elektrifisert, og all togtransport fra Trondheim og nordover går fremdeles med diesellokomotiver. Men fortsatt elektrifisering av banenettet vil ikke stå i forhold til nytten, fordi passasjervolumet er for lavt, ettersom nesten all persontransport skjer med fly eller på vei. [15]

Samtidig ser vi at det skjer en rask elektrifisering av veitransporten både når det gjelder passasjerer og gods. Miljøalibiet står altså også for fall.

Men det viktigste argumentet for eller imot jernbane, alt annet tatt i betraktning, er utvilsomt befolkningstettheten. I sentrale deler av Europa med 200-300 personer per kvadratkilometer er passasjergrunnlaget ideelt for jernbanetransport. i Norge, derimot, med gjennomsnittlig befolkning på bare 15 personer er grunnlaget ikke til stede. Utviklingen gjennom mange tiår har vært å nedlegge

---

[11] Geir Martin Pilskog, "Nesten all persontransport på vei", SSB, 2022
[12] Einar Lie, «På sporet av den nye tid», Aftenposten, 25. april 2021
[13] https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/landtransport/statistikk/jernbanetransport
[14] Per Thorvaldsen: «Det går alltid eit tog». Dag og Tid, 25. november 2022, s.22
[15] Dette til tross er elektrifiseringen av den lite benyttete Meråkerbanen (strekningen Trondheim – Svenskegrensen) allerede i gang, og Trønderbanen (strekningen Trondheim-Steinkjer) skal ferdigstilles i 2024.

jernbanestasjoner for å korte ned reisetiden. Det gjør toget enda mindre aktuelt. Persontransport med bil er det eneste alternativet for de fleste utover landet. Og så godt som alle har bil.

I dette bildet kommer ideen om Nord-Norge-banen inn som et stort paradoks. Å bygge bane fra Bodø og nordover har vært en politisk fanesak for befolkningen i mange år: Den første utredningen kom i 1982.[16] Men for Nord-Norge som helhet er befolkningstettheten bare fire personer per kvadratkilometer, og i Finnmark, som er Norges nest største fylke, er befolkningstettheten mindre enn to personer per kvadratkilometer. Og nedadgående. Å bygge jernbane for persontransport i slike områder ville være fullstendig meningsløst.

Det rasjonelle alternativet vil være å satse videre på lufttransport som knapt trenger fysisk infrastruktur på bakken. Forholdene er langt bedre egnet for el-fly på det allerede omfattende kortbanenettet. Regjeringen har varslet at en vil åpne for elektriske fly på kortbanenettet allerede fra 2024. [17]

Når det gjelder volumet av godstransporten er ikke den større enn at den kan fraktes på de eksisterende veiene, med nødvendige utvidelser og oppgraderinger. Det samme gjelder for størstedelen av landet også i Sør- og Midt-Norge.

Situasjonen i Norge er at mer enn 80 prosent av befolkningen er bosatt i byer og tettsteder. Det begrenser nytten av jernbanetrafikk i områdene utenfor disse, det vil si mesteparten av landet.

Unntaket er Oslo med omegn innenfor en radius på om lag 50 kilometer. Rent nøkternt betyr det Eidsvoll i nord, og Horten i vest og Moss i øst. I dette området er det også godt utbygde motorveier. Resten av jernbanenettet burde kunne legges ned.

Derimot bør vårt ganske omfattende nett av kortbaneflyplasser rustes opp etter hvert.[18] Det avhenger av etterspørsel og teknologi. Med eventuell omfattende elektrifisering av luftfarten de kommende år, forsvinner jernbanens siste argument, det vil si miljøaspektet relativt til fly. Det kan ta tid, eller det kan skje raskere.

---

[16] Rapporter og utredninger – Nord-Norgebanen, se nordnorgebanen.no

[17] Meld. St. 10 (2022-2023), Innst. 301 S (2022-2023). Bærekraftig og sikker luftfart - Nasjonal luftfartsstrategi

[18] I Norge finnes det et omfattende nettverk av småflyplasser, hvorav nærmere 25 kortbaneflyplasser som er operative, fra Vestland fylke i sør til Troms og Finnmark fylke i nord

8 Høyhastighetstoget

Dette betyr at jernbanens fremtid i Norge er svært usikker. Men jernbanen har mange venner, og i 2012 fikk pressgrupper og politikere myndighetene med på å utrede mulighetene for høyhastighetstog, selv om det allerede i utgangspunktet var en tapt sak. Slik er det i et demokrati, det koster å komme til enighet i en sak, og det kan ta tid. I dette tilfellet trakk man inn ekspertise fra kontinentet og utredningene kostet et tresifret millionbeløp. Konklusjonen var et usikkert tja. Kostnadsestimat: Ett statsbudsjett. Ville det være lønnsomt? Bare om staten dekket alle utgifter til bygging og drift. Med andre ord - et rungende Nei.

Da utredningen forelå skrev et medlem av utredningens ekspertpanel at "høyhastighetsbaner ville ha gjort Sør-Norge til verdens største T-bane." [19]

Utredningen slo fast at mellom 40 og 65 prosent av traseene vil måtte gå i tunnel. Dette er adskillig mer enn for eksempel for T-banene i Oslo. Kostnadene ville bli enorme, opptil 716 millioner kroner per kilometer. Dessuten innebære så store CO_2-utslipp at det vil ta mellom 40 og 60 år før CO_2-regnskapet ville gå i balanse i forhold til fly-alternativet.

Det samme medlemmet av utredningens internasjonale ekspertpanel hadde en klar konklusjon: «Norge med sine fjorder og fjell og relativt få innbyggere er egnet for fly, men ikke for høyhastighetsbaner. Samfunnsøkonomien ville være negativ for alle strekningene».

Fremstillingen på Jernbaneverkets hjemmeside, var imidlertid at bedriftsøkonomien er positiv for de fleste strekningene – men bare forutsatt at investeringskostnadene holdes utenfor. Å se bort fra investeringskostnadene ville i så fall være forholdsvis sensasjonelt. Og helt uegnet som beslutningsgrunnlag. For det meste kan bli lønnsomt dersom det ikke koster noe å anskaffe.

Dette betyr at Jernbaneverkets dokument ble lest helt forskjellig av to av utredningens mest sentrale aktører. Dersom de sentrale ekspertene ikke kan bli enige om hva som står i dokumentet, hvilken nytte kan det da ha for politikerne?

I denne saken er det åpenbart to forskjellige problemstillinger som må vurderes:

1. For det første nytten av høyhastighetstog på kortere strekninger i tett befolkete områder som alternativ til konvensjonell transport på vei og bane, der lønnsomheten og miljøgevinsten er størst.

[19] Professor Steinar Strøm i et innlegg i Dagens Næringsliv 26.01.2012

2. For det andre høyhastighetstog over lange avstander som alternativ til fly, og konvensjonell transport på vei og bane, der lønnsomhet og miljøgevinst er meget dårlig om en legger utredningens funn til grunn.

Det er nokså opplagt at høyhastighetstog kan være interessant i det første tilfellet men ikke i det andre. Men de to alternativene må vurderes hver for seg, ikke som i dette tilfellet, samtidig.

Et moment som bør vurderes gjelder sikkerheten og opplevelsen av trygghet: Hva kan skje i de verste tilfellene. Hva skjer med et høyhastighetstog i 330 kilometer i timen dersom det avsporer eller kollidere i eller utenfor en tunnel? Det har skjedd, så det vet vi litt om.

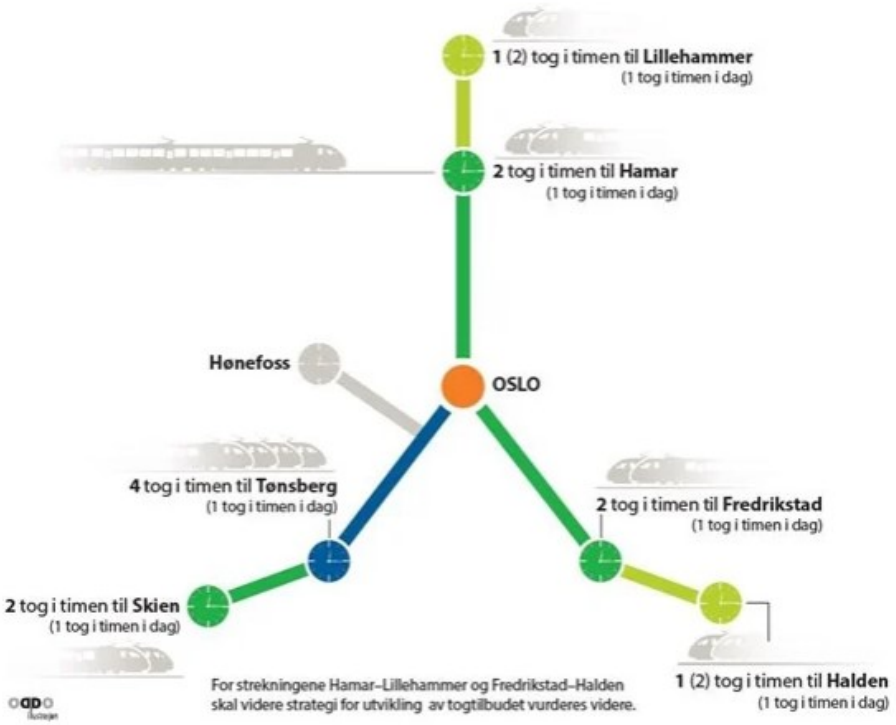
Verdens raskeste tog (2023). Maglev teknologi, 600 km/t.

Dersom det oppstår et alvorlig problem med et fly i marsjhøyde har man i beste fall mange minutter til å løse problemet eller finne et sted å nødlande. Med et hurtigtog er sannsynligheten størst for at ulykken inntreffer momentant. Flere eksempler viser at det kan bli svært dramatisk. Dagens langsomt-gående jernbane kolliderer hvert år med om lag tusen elg. Risikoen øker med høyere hastighet. Behovet for sikringstiltak vil være enormt.

Men det er antakelig passasjerenes opplevelse av utrygghet som vil avgjøre om de vil fortsette å bruke høyhastighetstoget etter den første turen. Å kjøre T-bane i 330

km/t gjennom mengder av tunneler, er ikke noe for menigmann. Dersom de ikke tar sjansen neste gang, vil forutsetningene for den sterkt subsidierte lønnsomheten som Jernbaneverket har regnet seg frem til, bli radikalt endret - og den samfunnsøkonomiske nytten enda lavere enn forventet. Dette er også spørsmål som ikke må skyves under teppet.

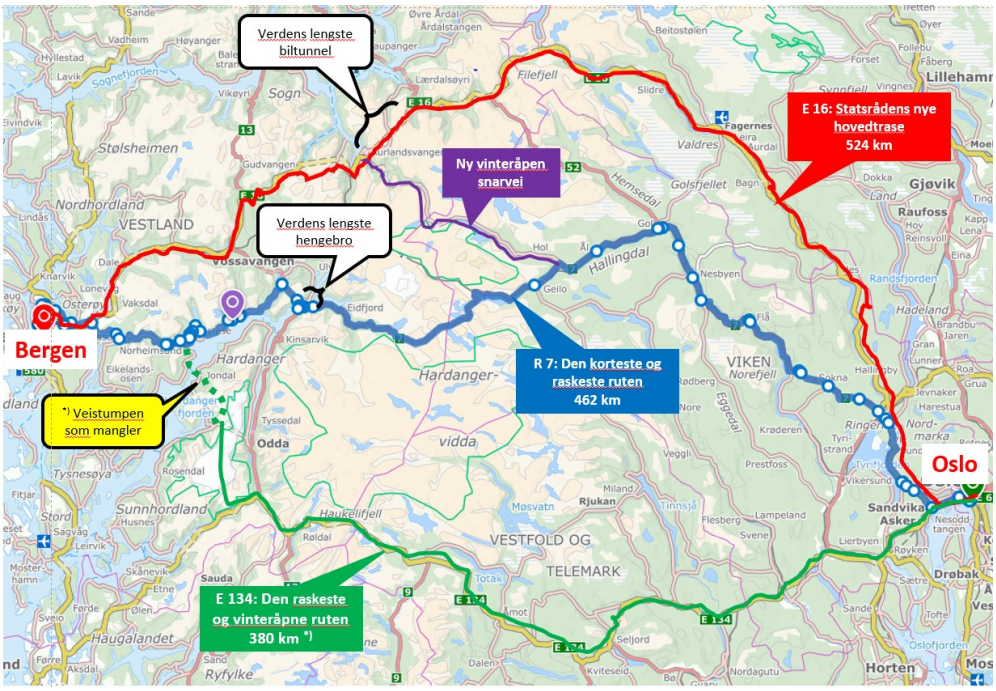
Politikernes konklusjon var allerede i 1992 at et fremtidig behov burde ivaretas med dobbeltsporet jernbane, dimensjonert for 200 km/t på strekningene mellom Oslo og henholdsvis Halden, Skien og Hamar, det såkalte InterCity-triangelet. Det er et enkelt regnestykke, for her bor 80 prosent av passasjerene som jernbanen frakter i dag. Det blir ikke mange passasjerer igjen på de andre strekningene. At flytrafikken mellom de største byene i Sør-Norge skulle kunne erstattes av høyhastighetstog, som var tema for utredningen, var aldri noe mer enn en fantasi. Men det var ikke billig å få det bekreftet.



InterCity triangelet. (kilde: Samferdselsdepartementet 2022)

9 Lærdalstunnelen og Hardangerbroen

Byggingen av Lærdalstunnelen er et eksempel på meningsløse utfall av tautrekking mellom politiske fraksjoner. Den er verdens lengste veitunnel på 24,5 kilometer, og går mellom Aurland og Lærdal i Sogn og Fjordane. Den stod ferdig i november 2000, og er en del av det som nå er oppgradert til Europavei 16 mellom Oslo og Bergen, som dermed ble offisielt betegnet som stamveien. Spørsmålet er hvor ble det av fornuften?



Alternative trafikkruter mellom Bergen og Oslo

Det går fem veier over fjellet mellom Oslo og Bergen. Riksvei 7 over Hardangervidda (blå) er den som tar kortest tid og har mest trafikk. Den har i alle år vært hovedveien. Problemet er at den er vinterstengt i perioder. Men dette problemet ble løst i 1991 ved at en åpnet nye tunneler slik at en nå hadde vinteråpen vei via Hol og Aurland til Voss og videre til Bergen (fiolett).

Men statsråden i Samferdselsdepartementet ville det annerledes og fikk bygget Lærdalstunnelen, slik at stamveien kunne legges en omvei om Lærdal (rød). Det fremgår av kartet at det ble en lang omvei. Noe av trafikken over Hardangervidda

flyttet seg da til denne strekningen. Vegdirektoratets anbefaling var å gjøre denne til stamveien mellom øst og vest. Det fikk positive konsekvenser for lokaltrafikken i statsrådens hjemfylke, Sogn og Fjordane, men ikke for trafikken mellom Oslo og Bergen, fordi den nye Europaveien er mye lengre. Så mye som omtrent 80 prosent av trafikken mellom de to byene går over de andre traseene.[20]

Hvorfor bygget man Lærdalstunnelen? Tunnelen er til liten nytte i det store bildet, og derfor ikke en nyttig investering for samfunnet som helhet. Med bompenge-finansiering ville ikke tunnelen blitt bygget, kostnaden er for stor og trafikkgrunn-laget altfor lite. Men pådriverne unngikk dette problemet ved at den som Europavei ble finansiert i sin helhet av staten uten brukerfinansiering eller bompenger. Det er uvanlig. Storsamfunnet fikk hele regningen, men lite eller ingen nytte for pengene. Det er med andre ord snakk om et perverst insentiv som oppstod fordi noen så muligheten av å få den fullfinansiert av det offentlige og uten forpliktelser for lokalsamfunnet. Godt jobbet av statsråden!

Men saken stoppet ikke der. For senere fikk en etterfølgende samferdselsminister gjennomslag for å bygge en ekstremt lang hengebro over Hardangerfjorden.[21] Den gjør at E16 får mindre trafikk, fordi det blir raskere å kjøre Riksvei 7 over Hardangervidda ettersom man slipper fergesambandet over Hardangerfjorden. Det er ingen hemmelighet at denne samferdselsministeren tilfeldigvis kommer fra omtrent samme sted som forgjengeren. Så nå er situasjonen at vi har to hovedtraséer mellom Oslo og Bergen, ingen av dem er spesielt korte.

Det investeres nå litt i alle traseene, men vi har fremdeles ikke en skikkelig veiforbindelse mellom landets to største byer. Det arbeides samtidig med å utrede den såkalte ekspressveien over Haukeli via Jondalen (grønn i figuren) som vil være vinteråpen og i så fall bli den korteste veien i forhold til de andre traseene. Nesten 40 prosent kortere enn Europaveien. En biltunnel under Folgefonna er allerede bygget. Det store tankekorset er at dersom den blir realisert vil også investeringene i Hardangerbroen og en eventuell tunnel under Hardangervidda i stor grad være bortkastet. Men ekspressveien vil kreve en enorm investering i bro eller tunnel for å passere Hardangerfjorden.

I lille fredelig Norge, mønsterdemokratiet, kan slikt skje uten at noen løfter på øyenbrynet. Vi er ikke så opptatt av å lage skandaler, så lenge vi har råd til det som skjer. Når det gjelder finansieringen av Hardangerbroen, ble det inngått en politisk hestehandel mellom SV og Arbeiderpartiet, om å si ja til broen dersom partiene forpliktet seg til å stemme for å bygge ny trasé for Ringeriksbanen mellom Oslo og Hønefoss. Den skal gå i tunnel under Nordmarka. Det betyr enda en enorm

[20] https://no.wikipedia.org/wiki/Veiruter_mellom_Bergen_og_Oslo
[21] Hardangerbroen var den 10. lengste i verden da den stod ferdig

investering, denne gangen på en jernbanestrekning som aldri har vært lønnsom. Den vil korte ned togturen Oslo-Bergen med bare noen minutter. Og vil derfor ikke gjøre at flere tar toget. Målgruppen i dag er pendlere fra småbyen Hønefoss som får litt kortere reisetid til Oslo, enkelte pensjonister med rabatterte billetter, militære som reiser gratis, samt noen tyske turister om sommeren som vil oppleve det spektakulære i landet der deres forfedre tilbrakte noen år av sine liv en gang. Det store flertallet reiser selvfølgelig med fly eller bil.

Mon tro om samferdselsministeren denne gangen kommer fra eller bor i Hønefoss. Eller har en tante eller noen bekjente der.

10 Årsaker til feilinvesteringer - en sammenfatning

Situasjonen i dag er altså at vi ikke har lært av fortiden da vi var et av verdens fattige land, og oppdaget vannkraftressursene som kunne utnyttes til vår fordel med store økonomiske ringvirkninger, uten at det oppstod vesentlige miljømessige negative konsekvenser.

Nå er vi et av verdens rikeste, mindre opptatt av hva ting koster, men liker å flytte grenser. Vi har bygget verdens lengste veitunnel og hengebro. Dette i et av verdens minste land, med usedvanlig lite trafikk, men med verdens største oljefond.

Fremdeles går det fem veier over fjellet mellom Oslo og Bergen, ingen av dem brukbare, pengene spres tynt, og det er ingen utsikt til avklaring.

I utvalget av prosjekter i dette heftet er det en vinner og syv tapere.

1. Norsk vannkraft 🟢
2. Norsk gasskraft 🔴
3. Stad skipstunnel 🔴
4. Anskaffelse av nye fregatter 🔴
5. Malangen torpedobatteri 🔴
6. Jernbaneutbygging i Norge 🔴
7. Høyhastighetstoget 🔴
8. Lærdalstunnelen og Hardangerbroen 🔴

Concept-programmet ved NTNU kan på grunnlag av erfaringene med disse slå fast at det er fem forhold som er nokså fremtredende:

1. Perverse insentiver – gaver uten forpliktelser
2. Stiavhengighet
3. Stemmesanking – politikk
4. Prestisje
5. Når noe er utredet blir det gjennomført til slutt

Til sammen betyr dette at vi tillater at politikken vinner over logikken i alt for mange tilfeller. Vi er ikke tilhenger av teknokratiet, men vi ser gang på gang at fagfolkene og økonomene fikk rett men at politikerne fikk det siste ordet.

10.1 Perverse insentiver

I dagligtale snakker vi gjerne om gaveøkonomi, i økonomisk teori kalles dette for I dagligtale snakker vi gjerne om gaveøkonomi, i økonomisk teori kalles dette for perverse insentiver. Problemet er at det er ikke følger med noen forpliktelser for mottakeren til å bruke, ivareta eller vedlikeholde det man har fått som gave. Men der man selv velger å investere i noe med egne penger er situasjonen en annen: sannsynligheten er større for å gjøre det riktige valget til en rimelig pris og bruke det man har anskaffet slik det var ment.[22]

Problemet oppstår særlig i prosjekter som fullfinansieres av staten. Et godt eksempel er skipstunnelen på Vestlandet. Dersom det hadde vært krav om noen grad av egenfinansiering, ville ideen antakelig vært lagt død på mottakersiden allerede for svært mange år siden. Men det har aldri vært et tema.

I motsetning til svært mange land har vi langt på vei en gaveøkonomi. Det er fordi Norge som energinasjon har hatt store overskudd i mange år. Velstanden er institusjonalisert. Vi har for eksempel brukt enorme summer på å opprettholde bosettingen i utkantområder. Norge har kunnet tillate seg det, Sverige ikke. Og Staten har måttet finansiere veldig mange dårlige prosjekter som politikerne har vedtatt i Stortinget.

Byggingen av Lærdalstunnelen og Hardangerbrua er eksempler på dette. De er resultat av pengerikeligheten, og ikke at det forelå et reelt behov for disse løsningene. Utgangspunktet var ikke et godt dokumentert behov hos brukerne og lokalbefolkningen, og det fulgte ingen økonomiske forpliktelser med for noe

10.2 Stiavhengighet

Stiavhengighet betyr at tidligere beslutninger påvirker nåværende eller fremtidige beslutninger. At bestefar får samme typen kaffekopp til jul hvert år, selv om han aldri har brukt noen av dem.

Eller om at man anskaffer nye fregatter hver gang den tidligere serien er utdatert, selv om det kanskje er helt andre typer fartøyer Sjøforsvaret ville hatt mest bruk for. Malangen torpedobatteri er et ekstremt eksempel på det samme. Man bygger et helt moderne anlegg til tross for at man gjennom flere tiår har nedlagt tidligere anlegg, og er fullstendig bevisst om at det på grunn av våpenteknologien i dag vil være ekstremt sårbart – men det viktigste: det vil ikke være noen reell trussel i en moderne krigssituasjon.

[22] Forskningsprogrammet Concept ved NTNU har sett nærmere på dette fenomenet, blant annet i en studie som ble publisert i 2014 (Samset mfl., 2014).

Jernbaneutbyggingen er et tredje eksempel. Vi planlegger fremdeles storstilt utbygging av jernbanen i stadig mindre befolkete områder, samtidig som vi vet at jernbanen får mindre og mindre passasjergrunnlag i konkurransen med veitransport og lufttransport.

10.3 Stemmesanking – politikk

Et forståelig og mye brukt synonym i denne sammenhengen er ordet valgflesk. Politikerne kommer med innspill, kanskje løfter, selv om de innser at de ikke vil kunne innfris, for å trekke velgere og styrke sin egen og partiets politiske posisjon.

Skipstunnelen er vårt beste eksempel på det. Her handler det ikke først og fremst om å løse et faktisk problem eller tilfredsstille et behov. Det behovet som fantes for mer enn hundre år siden, eksisterer ikke lenger. Tvert om, det er i dag stor usikkerhet knyttet til om tunnelen i det hele tatt vil bli brukt dersom den blir bygget.

Her handler det på politisk nivå om å fri til, og å holde på velgere fra Vestlandet. Denne lokale saken er løftet helt opp på nasjonalt nivå gjennom årene, og kan sees på som en vedvarende tautrekking gjennom mange regjeringsperioder mellom Østlandet og Vestlandet. En borgerlig regjering med statsminister fra Vestlandet vil være tilbøyelig til å støtte forslaget mer enn en sosialdemokratisk regjering med statsminister fra Oslo-området.

Skipstunnelen er etter mange år kommet inn på Nasjonal transportplan, men det er fremdeles usikkert om prosjektet vil bli realisert, for i tillegg til den politiske tautrekkingen, er kostnadsanslaget som i alle år har vært urealistisk lavt, nå blitt så høyt at selv de mest lojale tilhengerne kanskje får motforestillinger.

10.4 Prestisje

Prestisje handler om anseelse og innflytelse, og er helt sentralt i all politisk virksomhet. Uttrykket «Det er gått prestisje i saken», betyr for eksempel at de som er innblandet, mener at anseelsen deres står på spill, og at det er behov for å finne en løsning så snart som mulig.

Norsk gasskraft er vårt beste eksempel på dette. Her har en statsminister «gjort bort seg» som det heter på svensk, og fremmet et fantasiprosjekt som for innvidde ikke vil kunne lykkes av økonomiske årsaker. Det skjedde i nyttårstalen i beste sendetid, og han la til overmål så mye prestisje i saken, at han omtalte den som «vår månelanding».

Det var i beste fall naivt og uinformert, i verste fall dumt, og kanskje et at de største tap av prestisje en norsk politiker har fått i moderne tid.

Videre er det rimelig å anta at anskaffelsen av fregatter i stor grad handler om prestisje. Om at lille Norge skal være en likeverdig part innenfor den store NATO-alliansen. Senere erfaringer har vist at det er andre typer fartøy Norge vil ha behov for i overvåkningen og beskyttelsen av kystnære farvann og våre havområder.

10.5 Når noe først er utredet, blir det gjennomført

En leder i Veidirektoratet skal ha uttalt at alle veiprosjekter ble gjennomført, når de først var blitt utredet.

Det kan tolkes på minst to måter. For det første at han antok at fremtiden i sektoren ikke bare er forutsigbar men allerede utredet og planlagt. For det andre at det viktigste er allerede gjort.

Det var nok ikke det han mente å formidle, men at når noe er kommet så langt som til at det er utredet, er sannsynligheten for at det blir gjennomført økt kolossalt. Det kan selvfølgelig ta tid før det skjer.

Eksemplene som er omtalt i dette heftet gir ingen klar bekreftelse av utsagnet. Kanskje heller tvert om. Det gjelder selvfølgelig Malangen torpedobatteri, men ikke høyhastighetstoget. I det siste tilfellet førte utredningen til at ideen ble lagt død.

Lærdalstunnelen og Hardangerbroen var resultatet av politiske prioriteringer hos nøkkelpersoner i politikken, av noe som hadde ligget i lenge i skuffen. Skipstunnelen, som har vært utredet gjennom flere tiår er kanskje det eksempelet som ligger best an til å bekrefte utsagnet. Men bare dersom tunnelen blir bygget, noe som i skrivende stund later til å bli mindre sannsynlig enn tidligere.

11 Demokrati - teknokrati

Erfaringen er at demokratiet, som de aller fleste av oss ser på som den beste styreformen, allikevel ikke er noen garanti for at det beste alternativet blir valgt. Det som blir vedtatt kan i enkelte tilfeller føre helt feil av sted. Som i tilfellet skipstunnelen, hvor det er brukt millionbeløp på unødvendige utredninger gjennom mer enn førti år. Prosessen har fått fortsette til tross for at de fleste uavhengige rapportene avviser ideen. For på overordnet nivå handler det om politikk - og ikke om prosjekt. I dette tilfellet er det løftet helt opp på nasjonalt nivå: Det er i prinsippet Vestlandet mot Østlandet som gjelder. Og alt har skjedd, først og fremst fordi det dreier seg om gaveøkonomi. Alle går fri for forpliktelsene når staten betaler.

I demokratiet finnes ingen totalitære grep. Det viktigste man kan gjøre er å sikre at sakene blir godt utredet på et tidlig tidspunkt, før de største avgjørelsene blir tatt. Deretter at informasjonen kommer frem til politikere og ansvarlige, og at disse setter seg inn i saken og legger vekt på det som er det viktigste. Det er mye usikkerhet knyttet til det.

Men selv om alt dette skjer, kan utfallet allikevel bli det dårligste valget. Det ligger i sakens natur at det i så fall er noe vi må leve med. For prosjekter blir ikke til i en ideell virkelighet med systematisk planlegging der det handler utelukkende om rasjonalitet, plan og presisjon. Praksis viser at det i for mange tilfeller handler om politikk, markeringsbehov, om å vise handlekraft og å skape seg en maktbase. Dette er for politikerne ofte en vel så god begrunnelse som samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er noe de personlig kan høste gevinstene av så lenge de driver med politikk.

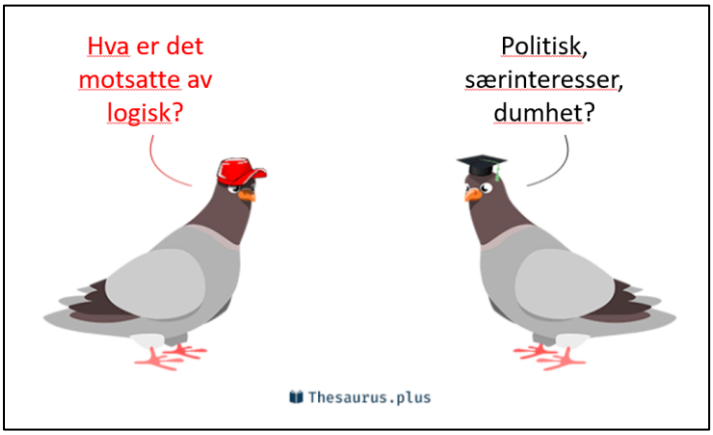
Det vi trenger er fornuftige tiltak som er forankret i viktige behov og som vil gi samfunnsøkonomisk nytte som står i forhold til investeringen. Her kan vi lære av historien. Datidens investeringer i dammer, tunneler og turbiner i norske høyfjell er kanskje vårt aller beste eksempel på det. Vannkraften utløste velstands-utviklingen og la blant annet grunnlaget teknologisk, for utviklingen av petroleumsforekomstene til havs, og vindkraften i dag.

Det har gitt fabelaktige resultater for oss alle.

Referanser

Kvalheim, E. (2015). Kan man stole på samfunnsøkonomiske analyser? En gjennomgang av elleve analyser av prosjektet Stad skipstunnel. Concept arbeidsrapport

Samset, K., Strand, A. og Hendricks, V.F. (2009). Sykehus, fregatter og skipstunnel: Logisk minimalisme, rasjonalitet – og de avgjørende valg, Concept rapport nr. 21

Samset, K., Volden, G.H., Welde, M. og Bull-Berg, H. (2014). Mot sin hensikt Perverse insentiver – om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter, Concept rapport nr. 40

Whist, E. og Christensen, T. (2011). Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. tidligfasen i store offentlige investeringsprosjekter, Concept rapport nr. 26