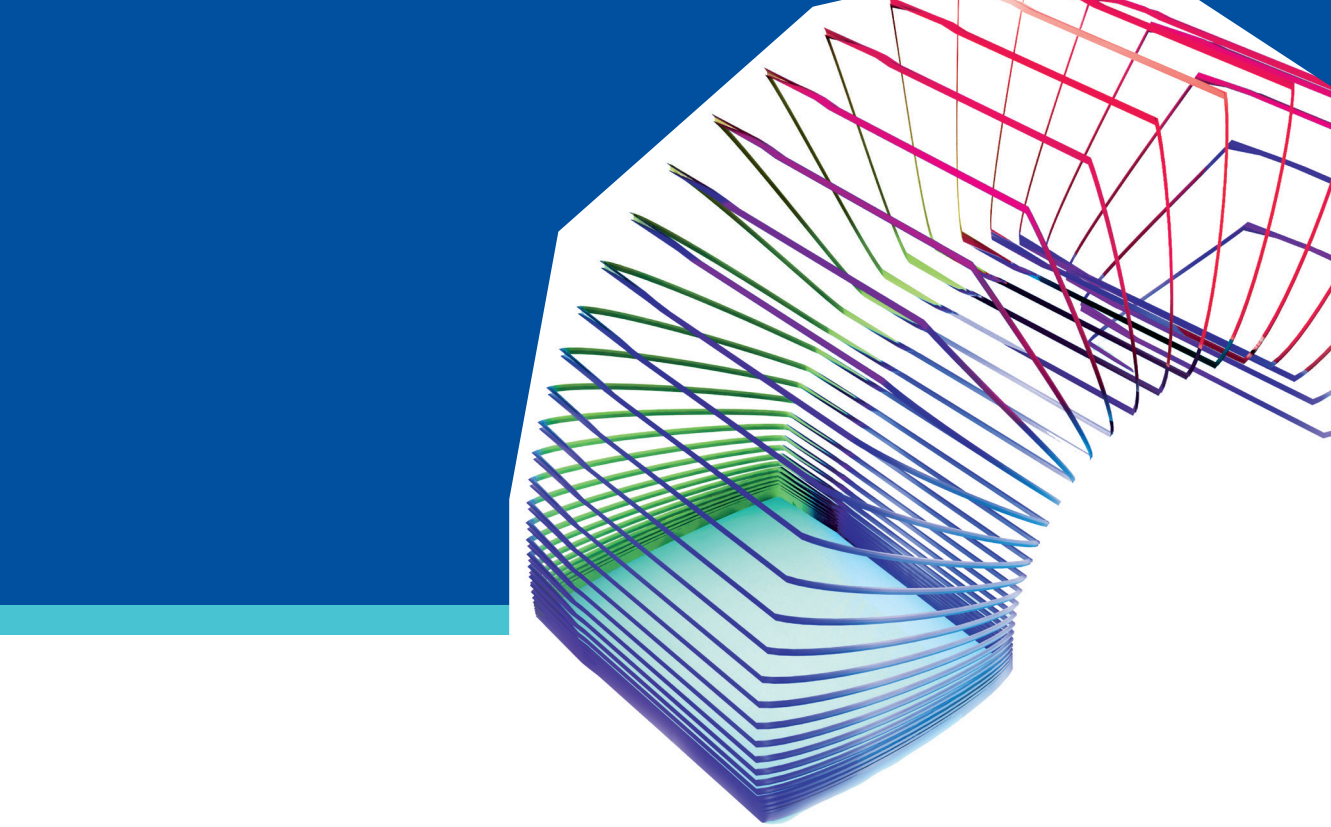




Knut Samset

Insentiver og statlig finansiering

Hvordan unngå perverse insentiver
i investeringsprosjekter som initieres lokalt



CONCEPT TEMAHEFTE **NR. 16**

Om forfatteren:

Knut Samset er professor emeritus ved Institutt for bygg- og miljøteknikk, NTNU. Han initierte forskningsprogrammet Concept, og ledet det i rundt 20 år. Han er teknolog og samfunnsviter, og arbeidet tidlig i karrieren med fremtidsstudier ved UiO og i regi av World Futures Studies Federation. Han har mange år bak seg som rådgiver internasjonalt innen teknologivurdering, planlegging og etterevaluering av investeringstiltak, og en omfattende produksjon av vitenskapelige artikler, faglitteratur, lærebøker og mediebidrag.

Knut Samset

Insentiver og statlig finansiering

Hvordan unngå perverse insentiver i investeringsprosjekter som initieres lokalt

Dato: September 2021

Rettighetene til innholdet i dette heftet er forfatterens. Hftet er utgitt med støtte fra forskningsprogrammet Concept.

Utgitt av Ex Ante akademisk forlag
ISBN: 978-82-8433-010-5 (papirversjon)
ISBN: 978-82-8433-011-2 (nettversjon)

Informasjon om Concept-programmet: www.ntnu.no/concept



Innhold

Forord	1
1 Generelt om behov og insentiver	3
2 Informerte og politisk betingete beslutninger	6
3 Perverse insentiver	9
4 Teori og forklaringsmodell	12
En modell for insentiver	12
Enkel modell – én giver og én mottaker	12
Insentivproblemer i flere ledd	13
Aktører på giversiden med annen agenda enn samfunnets beste	14
Aktører på mottakersiden med annen agenda enn samfunnets beste	15
5 Teoriens svar på problemene	16
Noen løsninger på motivasjonsproblemet	16
Noen løsninger på informasjonsproblemet	17
Oppsummert	18
6 Fire prosjekteksempler.....	18
Fastlandsforbindelse til øyer med liten befolkning	19
Stad skipstunnel	20
Olympiske vinterleker i Norge	23
Lærdalstunnelen på E16	25
Oppsummert	26
7 Konklusjoner og anbefalinger	29
Referanser	32
Temahefter fra Concept-programmet	33

Forord

Muligheten for finansiering fra det offentlige er en av drivkreftene i samfunnsutviklingen. Statlig finansierte prosjekter forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Om en ikke lykkes med det, kan årsaken være at tiltaket var urealistisk eller dårlig begrunnet. I noen tilfeller kan forklaringen være at det som utløste tiltaket var uheldige insentiver.

Uttrykket *perverse insentiver* brukes om ekstremtilfeller, og assosieres med

bistandsprosjekter som gjennomføres i utviklingsland. Det er tiltak som hovedsakelig fullfinansieres av giverlandet, uten at det medfører vesentlige forpliktelser for mottakerlandet i form av egenfinansiering. Det er altså en giver og en mottaker, og allerede ordbruken indikerer at bidraget er en gave. Det dreier seg om gave-økonomi.

Uheldige insentiver oppstår i alle land, også i forbindelse med statlig finansierte prosjekter. Det skjer til tross for betydelig oppmerksomhet om problemet.

Staten har krav til at alle investerings-tiltak skal gi samfunnsnytte, og helst være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Men for politikere og lokale beslutningstakere er politikk og det å vise handlekraft kanskje vel viktig i mange tilfeller. Insentivspørsmålet er derfor viktig å få avklart tidligst mulig.

For å sikre samfunnsnyttene innførte regjeringen en ordning i 2005 for å kvalitetssikre store investeringstiltak i tidligfasen, før regjeringen vedtar konseptvalget. Ordningen er kjent som statens prosjektmodell.

Et klassiskeksempel på et perverst insentiv gjelder daværende finansminister i Frankrike, Paul Doumer, som i 1896 kom til franske Indokina som generalguvernør. Han iverksatte der byggingen av ni kilometer med kloakkrør for å bedre de sanitære forholdene i den franske delen av Hanoi. Uheldigvis ble rørene en yngleplass for rotter, i den grad at det førte til utbrudd av byllepest.

Kolonimakten ansatte folk til å utrydde skadedyrene. Men så mange som 20 000 rotter ble drept per dag, uten at bestanden gikk ned. Doumer søkte da hjelp hos befolkningen, og tilbød et insentiv på 1 cent per død rotte, ved innlevering av avkuttet rottehale. Men dette viste seg bare å forsterke problemet, for folk satte i gang storstilt oppdrett av rotter. De grep anledningen til å selge så mange som mulig av de verdifulle halene, og slapp deretter de haleløse rottene ut i gatene. Insentivet førte derfor til det motsatte av hva guvernøren hadde forventet.

Som en kuriositet kan man notere at Doumer lyktes bedre i etterkant. Tilbake i Frankrike ble han valgt til landets 13. president.

Finansdepartementet har løftet problematikken opp på dagsorden og poengtert viktigheten av insentivspørsmålet i Perspektivmeldingen 2021, i et kapittel med tittelen «*Gode investeringer gir oss mer velferd*», (Finansdepartementet, 2020). Der heter det at:

«Virksomheter med ansvar for investeringer skal styres strategisk med sikte på høyest mulig nytte til lavest mulig kostnad, og ha insentiver som fremmer kostnadseffektive investeringer i planleggingen og gjennomføringen».

Det ligger ikke noe grunnleggende nytt i dette, for kravet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet har vært der i årtier. Det kan heller forstås som en påminnelse om at en ofte mislykkes med dette, og at det må gjøres noe for å unngå at det skjer.

Dette temaheftet gir en kortfattet presentasjon av problemstillinger knyttet til uheldige insentiver, og mulige tiltak som kan motvirke problemet i praksis.

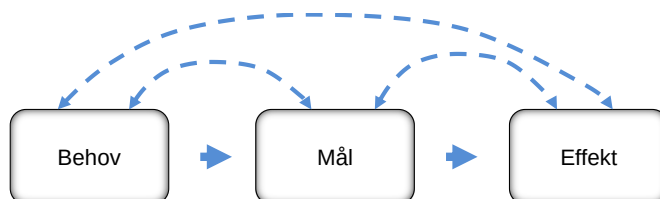
Noe av det viktigste er at:

- Nasjonale mål om samfunnsøkonomisk lønnsomhet må gjelde også for lokalt initierte investeringstiltak dersom de fullfinansieres av staten
- Tidlige kostnadsestimer må være realistiske i forhold til tiltakets innhold og omfang
- Delvis egenfinansiering er det et viktig virkemiddel for å motvirke uheldige insentiver
- Det må settes en grense for hvor mange ganger et prosjektforslag som avvises kan prøves på nytt

1 Generelt om behov og insentiver

Den som skal gi en gave bør forsikre seg om at det er noe mottakeren har bruk for. Helst noe vedkommende selv ville brukt penger på å anskaffe. I offentlig finansierte prosjekter opptrer staten som giver på vegne av skattebetalerne, og finansierer prosjekter som kommer befolkningsgrupper eller områder til gode. Eksempler er broer, tunneler og støtte til kultur- og næringstiltak i ulike deler av landet.

I de fleste tilfellene dreier det seg om tiltak som er fremmet gjennom demokratisk forankrede prosesser. Mange investeringstiltak er vellykket nettopp fordi det er behov for resultatet, fordi det underliggende problemet var reelt, og prosjektet var en god og kostnadseffektiv løsning på problemet. Men ikke alltid. Det kan være at problemet ikke var reelt, at behovet var langt mindre enn antatt, eller at investeringen var så stor at grunnlaget for drift og vedlikehold over tid ikke var til stede. Det kan også være at staten har fått feilaktig eller utilstrekkelig informasjon. Et eksempel er fastlandsforbindelse til øyer i tynt befolkede områder som fører til fraflytting. Pressen kommenterer sarkastisk at «broen ble bygget akkurat i tide til å kjøre det siste flyttelasset over til fastlandet før øya var fraflyttet».



Figur 1.1. Behov, mål og effekt er i prinsippet samme fenomen. Det kreves samsvar mellom disse, det vil si at:

- 1. Målet uttrykker behovet i form av tidspunkt, omfang og kvalitet*
- 2. Effekten skal tilsvare forventet måloppnåelse og være i samsvar med behovet*

Hvordan unngå at slikt skjer? Det er vanlig å anta at dersom en investering innebærer forpliktelser for partene, vil de ha et insentiv til å sikre at det prosjektet som gir mest nytte blir valgt, og at investeringen og driftskostnadene er realistiske i forhold til nytten en kan oppnå.

Det er bakgrunnen for at en i enkelte tilfeller ønsker forpliktende medvirkning fra private aktører i offentlige prosjekter, eller en rimelig egenandel lokalt i tiltak som finansieres av staten. Tanken er at dersom et prosjekt medfører forpliktelser for aktørene, så har de et insentiv til å velge det som er mest kostnadseffektivt og gir størst nytte. Men mange tiltak fullfinansieres uten forpliktelser for mottaker. Det er i slike tilfeller at uheldige insentiver kan oppstå. I en studie om tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter (Whist og Christensen, 2011) fant man at dette var tilfellet i fem av de 23 prosjektene som ble analysert.

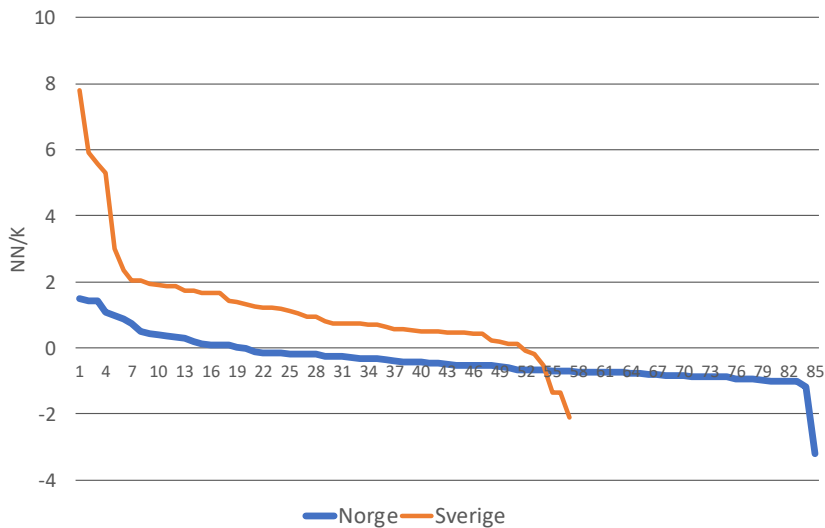
Det er flere forhold som gjør offentlige investeringer mer krevende enn private, og gjør at det er behov for tydelige krav til utredning og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i hvert enkelt tilfelle. I Perspektivmeldingen 2021 heter det om dette (Finansdepartementet, 2020):

- *«For det første krever en god beslutning en mest mulig objektiv vurdering av mulig nytte. Men det er prinsipielt vanskeligere å måle og etterprøve samfunnsnytte, enn for eksempel den økte inntjeningen som en investering i privat sektor normalt skal gi. Nyttan av offentlige investeringer kommer i form av økt velferd for individer eller økt produktivitet i privat produksjon. Dette er et sammensatt mål med mange dimensjoner, og effekten kan være både vanskelig å måle, og tilbakeføre til ett bestemt tiltak.*
- *For det andre vil kostnadene ved en offentlig investering normalt bæres av andre enn dem som får avkastningen. Typisk vil kostnadene bli spredd på en stor og lite synlig gruppe (skattebetalerne eller fremtidige generasjoner), mens de som har fordelene, kan være en mer veldefinert gruppe som er bedre organisert og ofte mer talefør. De siste vil ha insentiver til å overdrive nytten og undervurdere kostnadene i beskrivelsen av et tiltenkt investeringstiltak.*
- *For det tredje tas beslutninger om offentlige investeringer i stor grad i prosesser som er mindre egnet for løpende kostnadskontroll, og der man har mindre muligheter til å stoppe eller revurdere beslutninger når forutsetningene endres, sammenlignet med et bedriftsstyre. Dette kan gi insentiver til å fremstille kostnadene lave og nytten høy på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosessen».*

Men det er også et overgripende politisk perspektiv på dette. Store eksportinntekter fra oljeproduksjon gjennom flere tiår har gitt politikerne et økonomisk handlerom som er unikt i forhold til de fleste andre land. Det har for eksempel gjort at vi har kunnet tillate oss å satse stort på infrastruktur for å opprettholde bosetting i distriktene, i et langstrakt land med lav befolkningstetthet. Distriktspolitikken har sterk politisk oppslutning, men er kostbar.

Til sammen har pengerikeligheten og politikken gitt insentiver for folk og politikere i alle deler av landet til å håpe på statlig finansiering av lokale tiltak. I noen tilfeller dreier det seg om tiltak som gir lav samfunnsnytte i forhold til investeringen. Mange mener at vår satsing på distriktspolitikk skaper insentiver som gir urealistiske forventninger til hva som kan finansieres av staten, både lokalt og sentralt. Et eksempel som illustrerer dette er at hele 89 prosent av de svenske veiprosjektene har positiv forventet netto nytte, mot 22 prosent i Norge, der nytten også er gjennomgående lavere (Welde og Nyhus, 2019). Forskjellen skyldes antakelig svensk sentraliseringspolitikk med avfolkning av «gläsbjgdene». Lavere trafikk tall i Norge gir lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Her

handler det mer om ulik distriktspolitikk som er solid forankret i begge land, enn om kvaliteten på planleggingen.¹



Figur 1.2 En Concept-studie viste at hele 89 prosent av de svenske veiprosjektene har positiv forventet netto nytte, mot 22 prosent i Norge, der nytten også er gjennomgående lavere. (Welde og Nyhus, 2019).

Dette temaheftet handler imidlertid ikke om politikken, men ser på investeringstiltakene i et samfunnsperspektiv og hvordan man bør forholde seg til problematikken i det enkelte tilfellet.

¹ Spørsmålet om hvorfor vi har så ulønnsomme prosjekter er nok mer komplekst enn at vi har distriktspolitikk. Nasjonal transportplan viser at store prosjekter i byene (ikke minst E18-utbyggingen ut av Oslo) er blant de mest ulønnsomme, blant annet på grunn av enorme kostnader.

2 Informerte og politisk betingete beslutninger

Et hvert tiltak, privat eller offentlig, er resultat av en prosess som over tid pendler mellom analyse og beslutning. En ideell beslutning er en som er forankret i reelle behov, er informert i den betydningen at den er basert på tilstrekkelig informasjon og analyse, og som er fattet av det riktige beslutningsorganet.

Demokratiske beslutningsprosesser, og særlig de som går over lang tid, er komplekse. Mange parter skal bli hørt, og det er stor forståelse for at dette er en nødvendig del av demokratiet. Utfallet kan bli tilsvarende uforutsigbart. En studie av slike prosesser i statlige prosjekter fant at regjeringen var en viktig aktør særlig i de prosjektene som ble vurdert som relevante og rasjonelle, i den betydning at det var behov for dem, og i mindre grad i de som ble vurdert som mindre relevante (Whist og Christensen, 2011). Fagmyndighetene fremstod gjennomgående som den mest markerte aktøren, ofte i samspill mellom utøvende politisk ledelse på ulike nivå. Stortinget hadde generelt en mindre sentral rolle. Koalisjoner viste seg imidlertid å ha en betydelig rolle i påvirkningen av beslutninger i prosessene.

I en studie av eksempler på perverse insentiver (Samset m.fl., 2014), fant man at i seks av åtte norske prosjekter dreiet det seg om finansiering fra sentralt hold uten forpliktelser for mottakeren. Nyttene var lav både for mottakerne og samfunnet, bortsett fra i to av tiltakene hvor det inngikk noe delfinansiering på mottakersiden. De fleste av de seks ble vurdert som ikke-kontroversielle i den lokale debatten, men flere som svært kontroversielle på nasjonalt nivå.

Samfunnsøkonomiske vurderinger er viktig, men ikke det eneste hensynet som vil bli lagt til grunn for beslutninger.

- Det er akseptabelt innenfor et demokratisk system å investere i prosjekter som synes samfunnsøkonomisk tvilsomme, dersom det er andre hensyn som vektlegges og vurderingen er politisk forankret.
- Det er betydelig rom for skjønn og interessenmotsetninger. Politiske vurderinger og samfunnsøkonomisk analyse legger til grunn forutsetninger som kan være svært forskjellige.
- Tildeling av ressurser som gir befolkningen i en region eller kommune mer tilbake enn det man har bidratt med i skatt eller på annen måte, vil kunne oppfattes som legitim omfordeling av ressurser ut fra politiske begrunnelser i storsamfunnet, selv om det samfunnsøkonomisk sett kan være tvilsomt.

Det er flere grunner til at staten velger å finansiere prosjekter med lokal nytte, for eksempel dersom:

- Det kan ventes positive ringvirkninger for resten av landet av den aktuelle investeringen.
- Behovet for investeringen oppstår plutselig og koster relativt mye for den regionen eller gruppen det gjelder.
- Staten ønsker å ta fordelingsmessige hensyn. Mottakerne er da gjerne for få eller finansielt svake til å kunne sørge for investeringen selv.

Det siste argumentet er det som kanskje er den vanligste begrunnelsen for investeringer som kan karakteriseres som gaver. Et eksempel er ønsket om å opprettholde bosettingen i distrikts-Norge. Det er et legitimt politisk mål, som også befolkningen i byene kan være enige i, selv om det innebærer at ressurser omfordeles fra by til land.

Målet for hva en vil oppnå med statlig finansierte investeringer blir sentralt. Det handler ofte om vekst og utvikling, gjerne i kombinasjon med kulturpolitiske, utdanningspolitiske, transportpolitiske eller liknende mål, som i siste instans skal bidra til en ønsket samfunnsutvikling. Investeringen er et instrument for å oppnå den ønskede utviklingen.

Staten er åpenbart avhengig av informasjon fra mottakerne og andre som drar nytte av tiltaket for å skaffe et underlag for å prioritere mellom ulike prosjekter. Disse aktørene får et insentiv, men har ikke nødvendigvis de samme overordnede målene som staten, og det gjør at problemer kan oppstå.

Ett av problemene i oppstartsfasen er at man på mottakersiden allerede har bestemt seg for konseptuell løsning før problemkomplekset er analysert i et samfunnsperspektiv. Viljen til å vurdere konseptuelt forskjellige løsninger på det aktuelle problemet/behovet som utløser tiltaket kan dermed være lav.

Samtidig er den foretrukne løsningen kanskje langt fra den eneste mulige, eller dyrere enn mulige alternativer, etc. Valget vanskeliggjøres av sakens kompleksitet, og vil i så fall kreve betydelige mengder informasjon, planleggingskapasitet og tid. Kanskje er man allerede i gang med planleggingen, noe som gjør det vanskelig å avvise prosjektforslaget.

Derfor må overordnede spørsmål avklares før planleggingen er kommet i gang. Det man skal frem til er en grunnleggende konseptuell vurdering, uten å gå ned i detaljene. Dette er noe av det første som må skje, fordi det er på de tidligste tidspunktene de største valgene gjøres, der informasjonsgrunnlaget er begrenset. Begrunnelsen for en slik tilnærming er grundig dokumentert i en tidligere Concept-studie med tittelen «Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag» (Sunnevåg (red.) m.fl., 2007).

Det er en kjent sak at for å kunne stoppe dårlig begrunnede prosjekter er konseptfasen kritisk i de fleste tilfeller (Samset og Bukkestein, 2020). Det er der møtet mellom fakta og prioriteringer skjer. Med andre ord møtet mellom fag og politikk. For eksempel var det stor uenighet om prosjektet operabygget i Oslo gjennom tidligfasen, både faglig og politisk.

Overraskende nok ble de faglige motforestillingerne feid under teppet da det ble enighet om plasseringen av bygget i byen. Dermed var den politiske dimensjonen i konflikten avviklet, og resten av prosessen gikk greit fram til kvalitetssikring og gjennomføring. I etterkant kan man konstatere at mye av kritikken var berettiget: Kulturdepartementet har med Operaen fått en meget stor gjøkunge på sitt budsjett, som legger store begrensninger for finansieringen av andre kunstarter.²

Når det gjelder analysen, er det sentrale spørsmålet som bør inngå i vurderingen av hvert enkelt prosjekt hvorvidt det fremstår som *relevant* i forhold til samfunnsprioriteringer, behov og marked, (Whist og Christensen, 2011). For det er nokså selvsagt at dersom et prosjekt ikke er relevant i forhold til de viktigste brukergruppens behov, vil det ha små muligheter for å lykkes. Det kanskje mest sentrale kriteriet som bør ligge til grunn for beslutninger gjelder prosjektets langsiktige nytte.

Wist og Christensen fant at regjeringen var en sentral aktør i de fleste prosjektene som ble vurdert som relevante, og at en forankring på dette overordnede nivået vil være viktig for utfallet. Når det gjaldt fagmyndighetene, så man imidlertid ingen klar forskjell mellom hvorvidt prosjektene faller ut som relevante eller ikke.

Koalisjoner av aktører, derimot, hadde langt sterkere påvirkning på beslutninger. Dette var tilfellet i de fleste av prosjektene som ble vurdert som mindre relevante. Studien konkluderte at dette er såpass dramatisk at det bør være grunn til å se nærmere på i hvilken grad sterke koalisjoner kan bidra til å trekke beslutninger i uønsket retning.

² Det er verdt å merke seg at prosjektet ikke ble kvalitetssikret med hensyn på konseptvalget, en ordning som ble innført først i 2005.

3 Perverse insentiver

Uttrykket perverse insentiver brukes altså om tilfeller der utfallet viser seg å være uhensiktsmessig eller urimelig kostbart sett i storsamfunnets perspektiv. Det kan som nevnt gjelde store infrastrukturtiltak i tynt befolkete områder. Det kan også være tilskudds- eller velferdsordninger som gir utilsiktede effekter. Hensikten med ordningen er å kompensere personer som har havnet i en vanskelig situasjon, og den er derfor godt forankret politisk. Stønadsordninger, erstatningsordninger og forsikringsutbetalinger er eksempler på dette. Men perverse insentiver kan oppstå dersom det blir mer attraktivt å motta stønaden enn å forsøke å unngå at man får behov for den. For eksempel at personer melder seg ut av arbeidslivet og forblir ledige. Det er også påpekt at ordningen med rovdyrerstatning gjør at noen bønder finner det mer lønnsomt å ha dyrene på beite i områder med rovdyr eller ved togsporet, enn å sørge for sikker inngjerding. Et annet eksempel er ordninger med stykkprisfinansiering av tjenester i utdannings- og helsesektor, for å oppmuntre til effektiv produksjon av henholdsvis forsknings- og utdanningstjenester, og reduserte pasientlister. Dette har også gitt uheldige virkninger som overkapasitet, volum på bekostning av kvalitet, kunstig oppsplitting av tjenester, triksing med lister og registreringer etc.

Mye av det vi vet om perverse insentiver stammer fra erfaringer i bistandssektoren. Den svenske bistandsorganisasjonen SIDA gjennomførte en omfattende studie av fenomenet i 2001 med tittelen «Aid, Incentives, and Sustainability» (Ostrom m.fl., 2001). Den ble ledet av den amerikanske professoren Elinor Ostrom, som i 2009 vant Nobelprisen i økonomi.

Rapporten beskriver hvordan ansatte på giversiden er under konstant press om å få pengene ut raskt. Det gir sterke insentiver til å satse på store prosjekter heller enn små, og slike som krever lite ressurser til oppfølging fra deres side. På mottakersiden går en ofte inn i tiltak hvor (1) behovet hos mottakerne er uklart, (2) disse ikke har kontroll over ressursene som stilles til rådighet, (3) hvor det ikke medfører egne økonomiske forpliktelser for å motta bistand, og (4) hvor mottakerne ikke inngår som en reell part i forhandlingene om prioriteringer og bruken av bistanden. Problemet er at økonomiske overføringer som er ment å gi en positiv samfunnseffekt blir utnyttet av sentrale aktører. Resultatet er økt fattigdom for mange og rikdom for noen få, og ikke minst økt korrupsjon og kriminalitet i mottakerlandene.

Internasjonal bistand endrer dermed sentrale insentivstrukturer i mottakerlandene. Det er knapt mulig for en bistandsadministrasjon å løse problemene med å håndtere informasjon om lokale forhold og insentiver på mottakersiden. På giversiden er kriteriet for å lykkes først og fremst at nye tiltak settes i gang. På mottakersiden er det de aktørene som har informasjonen, som kan omsette den økonomiske bistanden til noe konkret. Uheldigvis i mange tilfeller på en måte som gjør at effekten blir en annen enn forventet.

Uansett hvilke konklusjoner en kan trekke av dette, så er det sentrale poenget her at enkelte av erfaringene fra internasjonal utviklingsbistand åpenbart kan benyttes for å forstå bedre

det som skjer når statlige investeringer skal omsettes til nytte for allmennheten i Norge. Også her oppstår problemet med uheldige insentiver. Det gjelder særlig tilfeller der prosjekter fullfinansieres av staten. Terskelen for å akseptere tiltaket er svært lav dersom ytelsen er gratis for mottakerne.

I den nevnte Concept-studien om hva som skal til for å stoppe dårlig begrunnede prosjekter (Samset og Bukkestein, 2020), ble det gjennomført en enquête blant 15 personer i offentlig forvaltning og rådgivningsindustrien med sentral tilknytning til overordnet styring og kvalitetssikring av store norske investeringsprosjekter (Figur 3.1).



Figur 3.1: Resultatene fra en enkel enquête blant personer som sitter nært opp mot problemstillingen og har førstehånds kjennskap til denne (n=15) (Samset og Bukkestein, 2020).

Denne lille undersøkelsen gir en indikasjon på at ekspertene har tiltro til statens prosjektmodell og informasjonen som legges til grunn for beslutningene. Beslutningstakerne blir ikke belastet med mangelfull, feilaktig eller falsk informasjon fra utrederne. Og selv om prosessen kan ta lang tid, både år og tiår, er det heller ingen utbredt oppfatning om at dårlig begrunnede prosjekter til slutt slipper gjennom fordi det oppstår politisk utmattelse med hensyn til å stoppe dem.

Flertallet i enquêten har også en oppfatning om at regjeringsskifter ikke er et problem. Den gir også en indikasjon på at sterke aktører og interessegrupper er i stand til å påvirke politiske prosesser og statlige investeringer. Samtidig at systemet er stabilt, en har stor tiltro

til politikerne og stoler på utrederne. Vi har også en forfatningsform der aktørene trekker i samme retning nærmest uavhengig av hvem som sitter ved makten.

Samtidig er oppfatningen at det stilles for lite krav til mottakerne av prosjektene. Staten er for slepphendt med midlene. Det er et resultat av pengerikeligheten på den ene siden, og at en i for liten grad ansvarliggjør mottakerne på den annen, for eksempel ved å kreve delfinansiering. Unntaket er bompengefinansiering i veisektoren.

Til sammen bidrar dette til bildet av demokratisk korporativisme i statsforvaltningen som særlig kjennetegner de skandinaviske landene. Det betyr at et mangfold av interessenter og organisasjoner deltar på ulike plan i forhold til offentlige råd og vedtaksorganer og at dette ikke er styrt ovenfra, men er snarere vokst fram gjennom frivillig deltagelse, krav nedenfra eller invitasjon ovenfra.

Samtidig var det en utbredt oppfatning at situasjonen preges av perverse insentiver i mange tilfeller. Staten betaler det meste, og samfunnsnyttene vektlegges i for liten grad. Videre at det på overordnet nivå forekommer politisk overstyring, hestehandel mellom politiske fraksjoner, etc.

Av tiltak for å bedre situasjonen var forslagene at departementene må ha en sterkere rolle som prosjekteier, det må gjøres mer for å komme inn tidlig i prosessen, vurdere mulig nytte og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, sikre realistiske kostnadsestimer, og bedre det analytiske grunnlaget for beslutninger.

4 Teori og forklaringsmodell

En modell for insentiver

Her benyttes det en prinsipal-agent-modell for å forklare hvordan statlige finansierte investeringer kan betraktes som gaver til bestemte grupper eller regioner, og gi uheldige insentiver hos disse gruppene eller andre aktører³. Modellen er meget enkel, ambisjonen går ikke lenger enn til å peke på fenomenet som sådan. Fokus er begrenset til tidligfasen, det vil si prosjektinitiering, utredning og prioritering. Det er her problemet oppstår, men samtidig den fasen som er viet minst oppmerksomhet i den prosjektfaglige litteraturen.

Videre legges det til grunn at:

1. Prosjektet i hovedsak finansieres (og gjennomføres) av staten
2. Nytten tilfaller en avgrenset gruppe (for eksempel befolkningen i en region) og det er typisk snakk om et lokalt kollektivt gode
3. Lokalt nivå har bedre informasjon om både behov/nytte og kostnader enn staten
4. Statens motivasjon for å finansiere prosjektet er i hovedsak fordelingspolitisk, selv om det også forekommer argumenter om ringvirkninger
5. Staten knytter mål til investeringen, som for eksempel verdiskaping, eller økonomisk utvikling i en region
6. Bevilgningen gis som en skjønsmessig tildeling, og at alternativet for mottaker er å ikke få noe

Vi ser på enkeltstående investeringsprosjekter som typisk kommer uavhengig av andre overføringer og subsidieringsordninger.

Enkel modell – én giver og én mottaker

I det enkleste tilfellet er det bare to parter, prinsipalen (staten) her omtalt som *giver*, og agenten (for eksempel en kommune), her *mottaker*. Det grunnleggende insentivproblemet er kjennetegnet ved en kombinasjon av to fenomener:

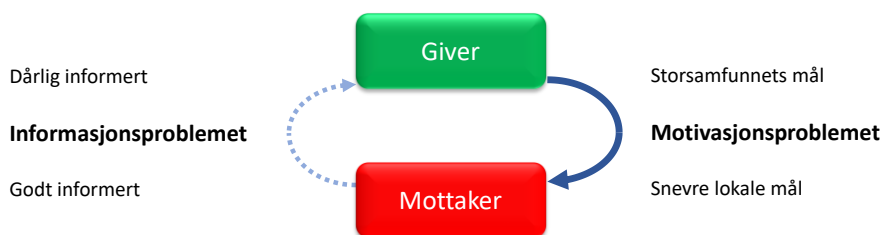
1. **Motivasjonsproblemet.** Det er en interessekonflikt mellom giver og mottaker. Staten tar nasjonale hensyn, mens kommunen er opptatt av konsekvensene for egne innbyggere. Siden investeringen er en gave tar kommunen i realiteten bare hensyn til nyttesiden⁴, og vil nesten alltid være positiv til gaven. Staten må derimot balansere nytten mot en kostnads- og risikoside samt andre grupper som kunne hatt

³ Et prinsipal-agent-forhold er en situasjon der en eller flere (agenten) handler på vegne av en annen (prinsipalen). Agentens handlinger påvirker resultatet og har derfor betydning for prinsipalen. Denne må derfor finne et insentivsystem som gjør at agenten treffer beslutninger som også optimalt fremmer prinsipalens interesser (Hagen, 2005).

⁴ Om man tenker seg at kostnaden spres på 356 kommuner blir andelen som må betales per kommune forsvinnende liten, dvs. at hoveddelen av kostnaden faller på resten av landet.

større nytte av gaven. Den mørkeblå pilen i figur 4.1 viser det materielle bytteforholdet, som bare går én vei.

2. **Informasjonsproblemet.** For å kunne ta en informert beslutning trenger giver informasjon om forventet kostnad, nytten, mulige handlingsalternativer, risiko etc. Dette er asymmetrisk fordelt. Giver er avhengig av informasjon fra mottaker. Pilen i figuren er stiplet, for å symbolisere mangelen på informasjon.



Figur 4.1 Insentivproblemet. Enkel modell med to aktører

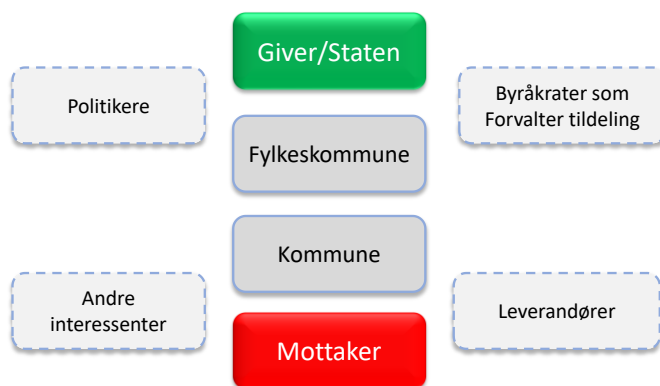
Kombinasjonen av motivasjons- og informasjonsproblemet kan gi ulike insentivproblemer hos mottaker, som i sin tur medfører dårlig måloppnåelse og lav effektivitet på flere nivåer. De viktigste problemene i denne sammenhengen er:

1. **Manglende innsats for å forbedre egen situasjon.** Mottaker vet at muligheten for å få finansiert investeringsprosjektet øker med det synlige behovet, og insentivet til å ta ansvar i tide slik at investeringen unngås forsvinner. En kommune som eksempelvis ønsker statlig finansiering av ny bro, vil ikke ha insentiv til å vedlikeholde den eksisterende, som da forfaller raskere.
2. **Overvurdere nytte og undervurdert kostnad.** Mottaker sitter på viktig informasjon om disse forholdene. Da kan det oppstå et insentiv til å overdrive behovet og nytten, og presentere et for optimistisk anslag på kostnad og risiko. Giver får en overraskelse i etterkant, i form av kostnadsoverskridelser og manglende effekt.
3. **Foretrekke det dyreste alternativet.** Ettersom mottaker nyter godt av leveransen uansett kostnad, ligger det et insentiv til å stille strenge krav til kvalitet og standard, uten å vurdere nødvendigheten av dette.
4. **Ressursbruk på lobbyaktivitet.** Det skjeve bytteforholdet gir insentiv for mottaker til å bruke ressurser på lobbyvirksomhet for å fremme sin sak, som i et samfunnsperspektiv er å anse som bortkastede ressurser.
5. **Manglende ansvar for gevinstrealisering og drift.** Det kan medføre en forventning om at giver også vil finansiere drift og vedlikehold. Dette blir en spillsituasjon *ex post*, der begge parter vet at giver har satset mye og derfor har et sterkt insentiv til å opprettholde driften.

Insentivproblemer i flere ledd

Modellen med én giver og én mottaker, hver med internt konsistente mål og interesser, er i mange tilfeller for enkel. I et statlig investeringsprosjekt vil ofte regions- og

distriktsadministrasjonene (fylke og kommune) være mellomledd før tiltaket når mottakerne som er lokalbefolkningen. I tillegg kan det være interessegrupper, lokalt næringsliv og andre aktører som har interesse av tiltaket og som kompliserer bildet.



Figur 4.2 Eksempel på aktørbilde ved tildelingen av gave. En kan ha insentivproblemer mellom alle leddene.

Også antakelsen om at staten kun er opptatt av samlet velferd, er som nevnt for enkel. I praksis vil det være et departement, en etat, en stortingskomite, eller den enkelte politiker eller byråkrat som er sterkt inne og handler på vegne av staten. Alle disse kan ha egne interesser. Derfor kan vi snakke om insentivproblemer også på giversiden.

Dersom en skal forstå hvorfor en gave ikke gir effekt er det viktig å forstå hver enkelt relasjon samt konteksten og de insentivene som oppstår. Figur 4.2 er tilpasset et typisk norsk investeringsprosjekt og viser et eksempel på aktørbildet.

Om det er flere nivåer i hierarkiet, kan en ha motivasjons- og informasjonsproblemer mellom alle nivåene. Representanter på både giver- og mottakersiden kan åpenbart ha en annen agenda enn å oppfylle de overordnede samfunnsmålene og tilfredsstille de aktuelle behovene med minst mulig ressursbruk.

Aktører på giversiden med annen agenda enn samfunnets beste

Aktørene som representerer giver kan ha andre mål enn samfunnets beste. Noen eksempler på dette kan være følgende:

1. *Søkelys på gaven, ikke dens effekt.* Både politikere og statsforvaltningen er opptatt av å vise at de tar samfunnsansvar, men kan i praksis være mer fokusert på hvor mye som bevilges til et godt formål enn hvilken effekt man oppnår.
2. *Rikspolitikere som er i valgkampmodus.* Det er mange eksempler på statsråder eller stortingspolitikere som lar seg friste til å love penger til bestemte investeringstiltak, for eksempel i eget hjemfylke. Målet er å bli gjenvalgt. Dette er en implisitt del av

demokratiske prosesser, men resultatet vil ofte avvike fra hva som er rimelig sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

3. *Faglige vurderinger overstyrer politiske prioriteringer.* En har også sett tilfeller der regulerende myndighet etter hvert overtar mottakergruppens verdier, mål og situasjonsoppfatning.
4. *Byråkraters egeninteresse.* Byråkrater forventes å følge samfunnets overordnede målsetninger, men de kan også være opptatt av forhold som egne karrieremuligheter og størrelsen på egen etats budsjett. Resultatet kan bli at det legges større vekt på andre prosjekter og tiltak enn de det var størst samfunnsmessig behov for. For eksempel vil et stort investeringsprosjekt (signalbygg, teknologiprojekt etc.) gi den enkelte ingeniør og etaten mer prestisje enn en strategi for satsing på vedlikehold av gammel infrastruktur.

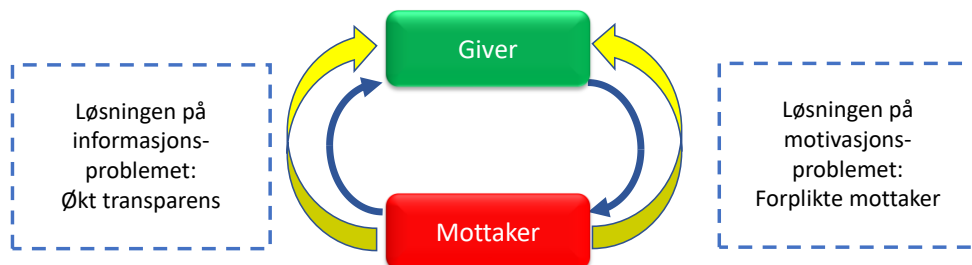
Aktører på mottakersiden med annen agenda enn samfunnets beste

På mottakersiden kan hensynet til målgruppens behov måtte vike når andre sterke interessegrupper bryter inn i prosessen. For eksempel:

1. *Lokalpolitikere som vil vise styrke.* Det kan for eksempel være snakk om en ordfører som ønsker å bli gjenvalgt og vil vise innbyggerne at han «greier å få penger ut av staten»
2. *Aktører som ser profittmuligheter.* Ikke minst kan andre grupper engasjere seg, som ikke var definert som målgruppe i utgangspunktet, men som ser at de kan tjene på tiltaket. Dersom investeringen gjelder en ny gjennomfartsvei kan det være at aktører som eier eiendom i området ser muligheten for stigende priser, eller næringsdrivende som ser mulighet for å utvide virksomheten i tilknytning til veien. Og det kan være konsulenter og entreprenører som ser muligheter til å nyte godt av prosjektet. En kan risikere at de blir premissgivere for utformingen av prosjektet slik at det først og fremst kommer disse til gode.

5 Teoriens svar på problemene

Prinsipal-agentteorien svar er at en må overkomme både motivasjons- og informasjonsproblemet. Dette er illustrert i figur 5.1.



Figur 5.1 Todelt løsning på insentivproblemet

Når det gjelder motivasjonsproblemet, dreier det seg om å *bringe mottakers interesser i samsvar med givers interesser*. Problemet er at bytteforholdet bare går en vei og mottaker ikke har noen forpliktelser. Dette må endres slik at mottaker får en egeninteresse i at tiltaket har høy nytte for samfunnet, men lav kostnad og risiko.

Når det gjelder informasjonsproblemet, handler løsningen om å *tilrettelegge for bedre informasjon tilbake til giver*. Det skal være vanskelig for mottaker å presentere uriktig eller partisk informasjon i tidligfasen. Det kan bety aktiv informasjonsinnhenting fra givers side, og å stille krav til kvalitet og uavhengighet ved det mottaker presenterer. Dette er illustrert i figur 5.1 ved at pilen til venstre ikke er stiplet, men klar og tydelig.

Noen løsninger på motivasjonsproblemet

Her handler det om å gi mottaker insentiv til å foreslå nyttige og effektive prosjekter.

1. **Medfinansiering.** Å kreve en egenandel vil være en test på mottakers betalingsvillighet og innsatsvilje. Derfor krever forsikringsselskapene normalt en egenandel ved forsikringsutbetaling. I statlige investeringsprosjekter med lokal nytte kan en tenke seg medfinansiering fra berørte kommuner, store bedrifter, eller brukerfinansiering fra befolkningen. En egenandel løser ikke problemet, men kan redusere det avhengig av hvor stor egenandelen er.
2. **Rammefinansiering.** En mer grunnleggende løsning kan være å erstatte skjønnsbaserte bevilgninger til enkeltprosjekter med et budsjett-tilskudd. Da vil mottaker ha mulighet til å ta de beste valgene selv. Det forutsetter at mottaker selv kan stå for gjennomføringen av den type investeringsprosjekt det gjelder.
3. **Faste belønningsordninger.** I tilfeller hvor det finnes effektivitetsargumenter for subsidiering, for eksempel ved ringvirkninger for andre kommuner, kunne en tenke

seg at staten etablerte faste satser som kan gis i tilskudd til bestemte investeringer, men hvor kostnader ellers dekkes av mottaker. Dette vil være tilsvarende som grønne skatter, skattefordeler til pensjonssparing, etc.

4. *Belønning av gode resultater ex post.* Lederlønnskontrakter i private selskaper kan utformes slik at leders lønn kobles til langsiktig verdiutvikling av virksomheten (for eksempel tildeling av aksjer). Tilsvarende ble det innført et regime med mål og resultatstyring som svar på effektivitetsproblemet i offentlig sektor på 1980- og 1990-tallet. I noen tilfeller kombinert med resultatbasert finansiering. En kan tenke seg at mer ansvar for prosjekt-prioritering overføres til en etat, som deretter måles på hva den får ut av pengene.

Denne type tiltak handler først og fremst om å gi mottaker eierskap til prosjektets resultater for å sikre at de bryr seg om hvordan ressursene forvaltes. Når det gjelder mulige insentivproblemer på giversiden er det først og fremst viktig å skape en åpen diskusjon og prestisje, ikke bare om *effektueringen* av innsatsen, men om realiseringen av tiltakets *effekter*. Diskusjonen bør være kunnskaps- og faktabasert, især i tilfeller der man er utsatt for lobbyvirksomhet. Byråkraters karrieremuligheter bør også i større grad kobles til hvilke effekter de faktisk oppnår av investeringene de har ansvar for. Hvis mulig bør staten også unngå mange mellomledd.

Noen løsninger på informasjonsproblemet

Ofte er det samsvar i interesser mellom giver og mottaker, og informasjonsproblemet er derfor ikke stort. Men hvis ikke, blir det desto viktigere å løse dette. Det handler typisk om å kontrollere/kvalitetssikre informasjonen som presenteres, eller gjøre egne undersøkelser som supplement eller motvekt til denne. Noen eksempler:

1. *Kontroll av kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.* Tredjepartsvurdering, eller revisjon av informasjonen som mottaker legger frem når et investeringsprosjekt foreslås, vil redusere risikoen for overskridelser og manglende nytte ex post. Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter er et eksempel på dette (se Samset og Volden, 2013).⁵ Ordningen innebærer krav om en uavhengig analyse og vurdering av det reelle behovet for investeringen, prosjektets nytte, kostnad og risiko, og hvordan det bør styres for å ta ut effektene.
2. *Høringer.* Høringer kan ha en disiplinerende effekt og brukes for at innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal få si sin mening om en sak før beslutning fattes, eller også føre kontroll med hva forvaltningen gjør og hvordan den utfører sine oppgaver. Et viktig hensyn er å sikre at en sak opplyses så godt som mulig og at alle

⁵ For øvrig informasjon om ordningen, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/id2523818/>.

argumenter kommer på bordet. Det kan også gjennomføres offentlige høringer ex post i forbindelse med prosjekter som oppnår særlig dårlige resultater.

3. *Etterevaluering*. Systematisk etterevaluering med søkelys på effekter og suksessfaktorer kan også virke disiplinerende, og da spesielt om en greier å knytte sanksjoner til resultatene, ref. omtale av motivasjonsproblemet over. Evalueringer vil dessuten gi læring slik at det neste gang er lettere å vurdere om et forslag til tiltak virker fornuftig, fastsette et realistisk budsjett, etc.

Oppsummert

Hvilke tiltak som er best egnet til å løse problemene med perverse insentiver vil selvsagt variere fra prosjekt til prosjekt, og avhenger av egenskapene ved prosjektet, aktørene, sektoren, og eksisterende institusjoner. I tråd med modellen handler det imidlertid om at man må forsøke å løse motivasjonsproblemet på den ene siden og/eller informasjonsproblemet på den andre siden.

Å løse motivasjonsproblemet betyr å bringe mottakers interesser i samsvar med storsamfunnets og skattebetalernes interesser. Tiltak må handle om å ansvarliggjøre mottakerne økonomisk, eller på annen måte. Gitt at fordelingshensyn begrunner at staten finansierer prosjektet, vil det være vanskelig å løse dette fullt ut. Likevel kan et krav om en begrenset egenandel fra mottakersiden bidra til å hindre at de mest unyttige og lite kostnadseffektive forslagene kommer på bordet. Et mer ekstremt tiltak vil være full desentralisering og rammetilskudd for eksempel til kommunenivået, men det kan være mange grunner til at dette ikke er realistisk. Også en statlig etat med gjennomføringsansvar bør gis insentiv til å bidra til fornuftig prosjektprioritering og riktig balanse mellom nye investeringer og vedlikehold av det eksisterende.

Å løse informasjonsproblemet betyr å tilrettelegge for økt transparens, samt bedre og kvalitetssikret informasjon om behovet for investeringen, og hvilke effekter som kan oppnås i forhold til de samlede kostnadene og risikoen. Det kan selvsagt være fullt ut legitimt for staten å gjennomføre et gitt prosjekt selv om det for eksempel har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men en må sikre at politikerne har riktig informasjon før beslutningen tas. Ekstern kvalitetssikring av prosjektforslag, slik det er innført for de største investeringsprosjektene som del av statens prosjektmodell, kan være et tiltak for å løse informasjonsproblemet.

6 Fire prosjekteksempler

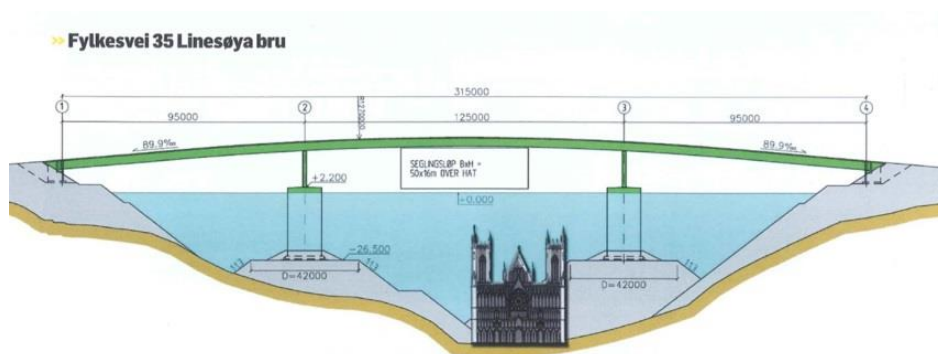
I dette kapitlet har vi tatt med fire eksempler på prosjekter som illustrerer fenomenet med uheldige insentiver.

Fastlandsforbindelse til øyer med liten befolkning

Bakgrunn

NRK sendte i 2013 et program om bro- og tunnelprosjekter til øyer langs norskekysten, i alt 40, hvorav 19 lå i fylkene i nord. Så mange som 14 av disse førte til betydelig grad av fraflytting i ettertid (NRK, 2013). Investeringenenes samfunnsmessige nytte og lønnsomhet ble dermed langt lavere enn antatt. Forklaringen var den lave befolkningstettheten.⁶

Ett av prosjektene var broen til Linesøya ytterst på Trøndelagskysten, med om lag 70 fastboende. Det hadde allerede vært jevn avfolking der gjennom mange år og gjennomsnittsalderen var høy. Allikevel ville kommunen bygge bro. Den økonomiske begrunnelsen var at fergesambandet da kunne legges ned. Staten gir tilskudd til fylkeskommunen i slike tilfeller. Denne skulle dekke det meste, mens kommunen skulle betale 12 prosent pluss eventuelle kostnadsoverskridelser.⁷ Det var med andre ord ikke noe motivasjonsproblem. Ressursoverføringen gikk i realiteten bare en vei, ovenfra og ned, altså en gaveoverføring. Men det var et betydelig informasjonsproblem, pådriverne presenterte informasjon som viste seg å være feil.



Figur 6.1 Linesøybrua og fyllingene under den ruver. Tegningen viser størrelsesforholdet mellom Nidarosdomen og fyllingene. Kilde: Våre vegar nr. 9, 2011

Under byggingen oppstod det vanskeligheter med fundamenteringen av broen, store kostnadsoverskridelser og prosjektet ble stoppet. Det var helt klart at kommunen ikke hadde økonomi til å dekke forpliktelsene. Resultatet ble til slutt at fylkeskommunen påtok seg det hele, også overskridelsene. Broen stod ferdig i 2011, fire år forsinket, med en sluttregning på 230 millioner, mer enn det dobbelte av budsjettet.

Utsiktene fremover er dårlige. Studier av sosiale endringer i små øysamfunn før og etter at broforbindelsen kom har vist at dersom det fører til avfolking, blir etter hvert skolen, postkontoret og butikken lagt ned, og avfolkingen forseres. Utsiktene for den aldrende befolkningen på Linesøya er problematisk – men bedre om de flytter til fastlandet. Broen blir

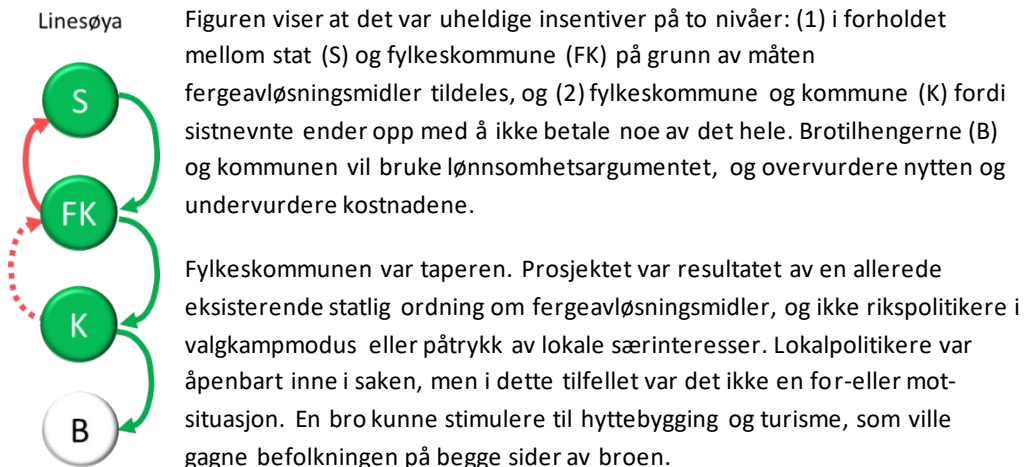
⁶ Tilsvarende prosjekter sør i landet førte derimot til tilflytting i større eller mindre grad.

⁷ Kommunen hadde i realiteten lite midler og dette løftet var ikke reelt.

i så fall stående som et monument over et feilslått distriktpolitisk tiltak. Og resultatet av perverse insentiver.

Vurdering

Investeringen i dette tilfellet kan bare beskrives som en gavepakke, som ble langt større enn forventet. Bakgrunnen er et prinsipp vedtatt i Stortinget om at anslåtte drifts- vedlikeholds- og kapitalkostnader til fergesamband kan legges til grunn som delfinansiering av prosjekter som vil gjøre ferge overflødig. Dette kan gi fylkeskommunene insentiv til å bidra inn i slike prosjekter uansett hvor ulønnsomme de måtte være.



Problemet i dette tilfellet var som nevnt ikke motivasjonen, men informasjonen som var mangelfull. Det ble gjort beregninger på lokalt nivå som var feil og som ikke ble etterprøvd eller kvalitetssikret eksternt. Det ble en kostbar lærepenge for fylkeskommunen og staten.⁸

Stad skipstunnel

Bakgrunn

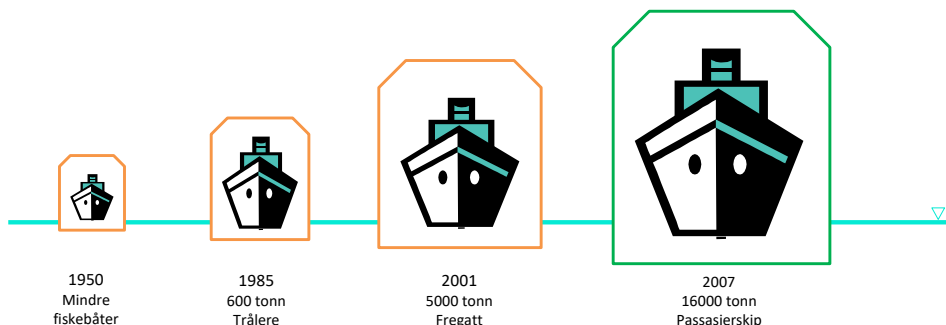
Stadlandet er en halvøy som stikker langt ut i havet på Nord-Vestlandet. Sjøfarende fryktet i tidligere tider passeringen av Stad. Men problemet er avgrenset til området nær kysten i en strekning på om lag fire kilometer. Det skyldes bølgerrefleksjon fra fjellveggene og en undervannstopografi som skaper vanskelige bølgeforhold.

Ideen om skipstunnel dukket opp i 1984. Forslaget har flere ganger vært fremmet for statlig finansiering av de berørte kommuner og fylkeskommuner. Et stort antall utredninger har vært gjort av staten, og prosjektet har gjentatte ganger blitt avvist fordi det ikke er

⁸ Nå viser data fra NRK (2013) at dette ikke er et representativt eksempel. Linesøya har den minste befolkningen (oppgitt til 72 mennesker), mens gjennomsnittet er vel 5000.

samfunnsøkonomisk lønnsomt. Tunneldimensjonen og kostnadsanslaget har økt kolossalt med årene, og forventet lønnsomhet er redusert tilsvarende.

Nytten av tiltaket er omdiskutert. Det som er sikkert er at dagens skipsflåte er mer pålitelig, sikkerheten til sjøs langt bedre, og at båter som passerer lengre ut fra land ikke berøres av problemet. Dette tilsier at prosjektet er mindre relevant i dag. Men uenigheten fortsetter, og det har vist seg at analysenes konklusjoner avhenger av hvem som finansierte dem (Kvalheim, 2015). Til tross for at de fleste analysene avviser prosjektet, er tiltaket i skrivende stund (2021) kommet inn på statsbudsjettet.



Figur 6.2 Dimensjonen på tunnelen har økt kolossalt, og prosjektforslaget har fått nye begrunnelser underveis.

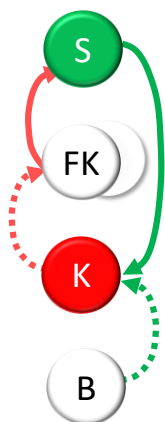
Vurdering

Den opprinnelige ideen var å bygge en mindre tunnel for fiskeflåten basert på kommunal finansiering og med et statlig bidrag på en tredjedel. Brukerne skulle betale bompenger. Etter hvert som dimensjonene økte, ble det til et spørsmål om full statlig finansiering. Da var det ikke lenger insentiv til moderasjon og realisme. Paradokset er at kostnaden øker med tunnelens størrelse, samtidig som store fartøy er de som ikke har behov en tunnel.

Det uheldige insentivet i dette tilfellet er at det nå handler nå om statlig finansiering motivasjonsproblemet forsvunnet. Kommunen tar i realiteten bare hensyn til nyttesiden.

Prinsipal-agentmodellen slik den er tenkt er vist i figuren nedenfor. Det er staten (S) som skal finansiere prosjektet, og det vil i realiteten være kommunen (K) som blir mottakeren og får de økonomiske ringvirkningene av utbyggingen og driften av tunnelen. To fylkeskommuner (FK) har vært sterke pådrivere med støtte fra kommunene og lokalt næringsliv. De tiltenkte brukerne av tunnelen (B), det vil si de store skipene, vil trolig være fraværende i bildet ved at de ikke bruker tilbudet og derfor heller ikke bidrar med eventuelle brukeravgifter.

Stad skipstunnel



Informasjonsstrømmen til staten har hovedsakelig vært drevet fra kommunalt nivå, supplert med en rekke utredninger på etatsnivå (S), finansiert med statlige midler.

I dette tilfellet er det altså staten som utreder, og gjentatte ganger har grunnlag for å avvise tiltaket. Tilsynelatende var det derfor ikke et informasjonsproblem. Men sterke pådrivere på fylke- og kommunalt nivå, har drevet prosessen med lobbyvirksomhet, og støtte fra blant annet politikere på nasjonalt nivå. Og de har bidratt til informasjonsproblemet ved å finansiere analyser som kom til andre tall enn de mer uavhengige analysene gjennomført av staten.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket, dersom tunnelen blir bygget, vil nødvendigvis bli sterkt negativ. Prosjektet vil ikke bedre sikkerheten til sjøs, ettersom dette problemet langt på vei er løst. Det vil ikke bedre effektiviteten i skipsfarten, fordi det vil være raskere og mindre risikabelt for båter av noe størrelse å gå utaskjærs. Og det vil trolig heller ikke resultere i en ny transportvei med hurtigbåt mellom Bergen og Ålesund – fordi den ikke vil kunne konkurrere med veitransport og fly på denne strekningen.

I dette tilfellet har fokus åpenbart vært på gaven, og ikke på dens effekt. Det er politikere nasjonalt og lokalt som vil vise styrke, og aktører på mottakersiden som ser profittmuligheter. Dersom prosjektet ikke blir realisert, vil det være et tankekors at staten har måttet finansiere en lang rekke analyser og utredninger, og en beslutningsprosess som har pågått i snart 30 år. Bare kostnadene av dette arbeidet er enorme, og et godt eksempel på uheldige resultater av at det legges opp til investeringer som ikke innebærer forpliktelser for mottakerne.

Olympiske vinterleker i Norge

Bakgrunn

Olympiske vinterleker (OL) ble arrangert på Lillehammer i februar 1994, og ble som idrettsarrangement omtalt som en stor suksess. Men prosessen i forkant var preget av uheldige insentiver og interessekonflikter.



Figur 6.3 OL-arenaen på Lillehammer

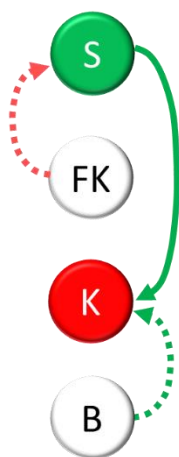
Initiativet tidlig på 1980-tallet kom fra interessenter lokalt og representanter for idretten på nasjonalt plan. Regionen var preget av økonomisk stagnasjon og tilbakegang, og var på leting etter tiltak som kunne stimulere næringslivet. Et internasjonalt idrettsarrangement passet også med regjeringens målsetning om å løfte det indre Østlandet ut av «oljeskyggen». Den internasjonale olympiakomiteen IOC krevde at arrangementet skulle bli sikret økonomisk med statsgaranti. Dette ble innfridd. Fra første stund var derfor nyttesiden mer i fokus en kostnadene.

Underveis var det derfor et insentiv for å maksimere budsjettet. Fra et nøkternt arrangement som ble anslått å koste 1 mrd. kroner, kom både kommuner, idretten og andre aktører med økte krav og forventninger. Det oppstod et betydelig informasjonsproblem mellom staten og fylkeskommunen, og statsgarantien økte. Samtidig måtte tiltaket reorganiseres i et dedikert OL-selskap med sterkere statlig styring. Kostnadsrammen var nå 7 mrd. kroner, denne ble til slutt overskredet med 0,5 mrd. kroner.

Vurdering

OL på Lillehammer

Den kanskje viktigste begrunnelsen fra staten (S) for å arrangere OL på Lillehammer var ønsket om å tilgodese en region som over tid hadde hatt svak økonomisk utvikling. Men



staten ga garanti for utgiftene uten at det fulgte med klare forpliktelser til eget bidrag lokalt, eller mål for effekter nasjonalt. Effektene lokalt stod i fokus, men forventningene var overvurdert. Store investeringer i idrettsanlegg i svakt befolkete områder er sjelden økonomisk bærekraftige.

I ettertid fremstod OL på Lillehammer som utilstrekkelig planlagt og utredet, men båret frem på en bølge av entusiasme og ulike aktører med egne agendaer. Det er imidlertid enighet om at gjennomføringen av arrangement var vellykket, både da og flere år senere. En evaluering i etterkant konkluderte med at OL bidro til mer økonomisk utvikling i dette området enn om det ikke var blitt arrangert. Fylkeskommunen hadde vært en viktig pådriver, men det var kommunen som fikk verdiskapningen, som vist i figuren.

OL i Tromsø og Oslo

OL på Lillehammer ga nyttig lærdom for etterfølgende søknader om OL i Tromsø i 2018, og Oslo i 2022. I tilfellet Tromsø var det åpenbart store logistikkproblemer ved et slikt arrangement i en liten og avsidesliggende by, og med etterbruken av anleggene. Spørsmålet om egenfinansiering var det som avgjorde saken. Eksterne kvalitetssikrere på oppdrag fra staten konkluderte med at kostnadene, og dermed idrettens bidrag, ville bli tre ganger høyere enn antatt. Norges Idrettsforbund som hadde forpliktet seg til å dekke en mindre prosentdel av budsjettet valgte derfor å trekke søknaden om statsgaranti i 2008. Det oppstod med andre ord et motivasjonsproblem, ettersom de nå måtte ta en risiko for et kostnadsbidrag som var langt større enn de kunne bære.

I tilfellet Oslo 2022 var det også nødvendig med svært store investeringer i idrettsanlegg og infrastruktur. Også denne gangen måtte søknaden gjennom ekstern kvalitetssikring gjennom Finansdepartementets KS-ordning. Brutto statsgaranti ble i dette tilfellet beregnet til 35 milliarder kroner, med et netto offentlig tilskudd beregnet til mellom 21 og 25 milliarder.

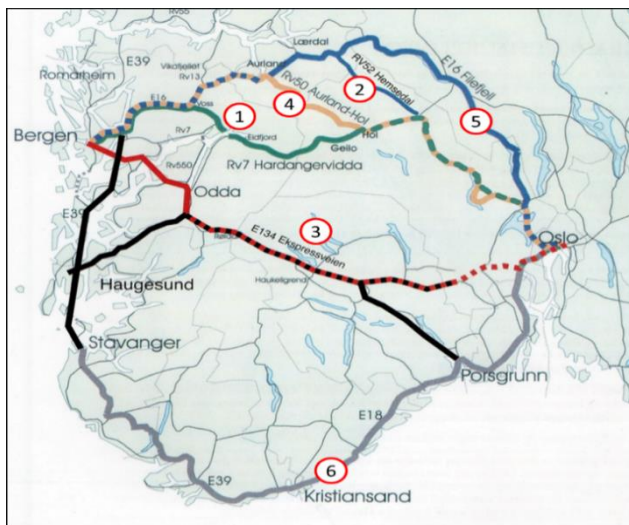
Tre landsdekkende meningsmålinger ble gjennomført i etterkant, som alle viste at bare et mindretall av de spurte var positive til et OL i Oslo. Resultatet ble at Oslo kommune trakk sin søknad om statsgaranti, og det ble derfor ikke sendt noen søknad om OL til IOC.

Lærdommen i alle tre tilfellene handler altså om uheldige insentiver i tiltak som ikke var (eller ikke ville bli) samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det første arrangementet ble gjennomført fordi det ikke medførte økonomiske forpliktelser for arrangøren. Men i de to påfølgende tilfellene var det nettopp dette som utløste beslutningen om å trekke søknadene. Både arrangørene og opinionen ville ikke risikere å bli sittende med en altfor høy regning til slutt.

Lærdalstunnelen på E16

Bakgrunn

Spørsmålet om vintersikker stamveitrasé mellom Oslo og Bergen har i flere tiår vært preget av sterke interessenmotsetninger mellom lokale grupperinger som arbeidet for at stamveien skulle bidra til bedre regionale veiforbindelser i deres områder. Som figur 6.3 viser, er det hele seks alternative ruter en kunne satse på som stamvei.



Figur 6.4 Alternative veitraseer mellom Oslo og Bergen

Den korteste og mest trafikkerte går over Hardangervidda (Rute 1). Den er imidlertid delvis vinterstengt. Vegdirektoratets anbefalte stamveirute var Riksvei 50 Aurland-Hol (rute 4). Denne var utbygget med tunneler, var vinteråpen, og tok allerede mye av trafikken.

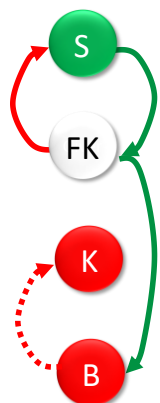
Departementet hadde imidlertid en annen vurdering og anbefalte en trasé over Filefjell og gjennom Lærdal (rute 5). Dette er den lengste. Hovedbegrunnelsen var at ettersom veitrafikken mellom Oslo og Bergen uansett er begrenset, måtte de regionale effektene veie tyngst. Lærdalstunnelen ville gi Lærdal fergefri tilknytning til resten av Sogn og Fjordane og forbedre veiforbindelsen nord-sør på Vestlandet. Den ville også gi vintersikker forbindelse.

Stortinget ga sin tilslutning til dette, og tunnelen stod ferdig i år 2000. Den var da verdens lengste biltunnel med 24,5 kilometer.

Dette vedtaket er siden karakterisert som resultatet av en av tidenes største hestehandel innen norsk samferdselspolitikk. Både Høyre og SV var imot det mange anså som en unødigg omvei, mens samferdselsministeren fra AP ville ha denne traseen som gikk via hans eget hjemfylke. Arbeiderpartiet fikk til slutt SV med på å stemme for Lærdalsalternativet mot at SV skulle få støtte til Ringeriksbanen, som ville forkorte reisetiden med tog mellom Oslo og Bergen med inntil én time. Drøye 20 år senere er Ringeriksbanen ennå ikke påbegynt.

Vurdering

Begrunnelsen for Lærdalstunnelen var at den var del av et viktig nasjonalt prosjekt. Men prosessen var sterkt politisert, med lokale pressgrupper (B) som argumenterte for bedre vei gjennom sine områder, og to statsråder (S) som mente den ville gi positive effekter for Sogn og Fjordane og resten av Vestlandet. Fylkeskommunene (FK) var aktive premissgivere i saken. Det ble ikke foretatt en samfunnsøkonomisk analyse som kunne rangere alternativene etter deres netto nytte.



Stortinget lyktes ikke i å ivareta helhetstenkningen i dette nasjonale spørsmålet og satse på én hovedtrasé. Istedenfor er det blitt gjennomført store prosjekter også langs de øvrige stamveialternativene. Resultatet er at vi har fått korte strekninger med svært god vei og lange strekninger med svært dårlig vei, langs alle ruter mellom Oslo og Bergen. Mye gjenstår før E16 har den standarden som må stilles til en nasjonal stamvei mellom landets to største byer.

For Lærdal, Aurland og indre deler av Sogn og Fjordane har Lærdalstunnelen gitt positive konsekvenser i form av bedre kommunikasjoner internt. For storsamfunnet er nytteeffektene mer begrenset. Prosjektet fremstår som resultatet av uheldige insentiver der staten har finansiert det hele, og uten vesentlige lokale bidrag eller bompengebetaling fra brukerne.

I ettertid er det foretatt store investeringer for å få ned reisetiden på Rv. 7 over Hardangervidda (rute nr. 1). Hardangerbroen ble bygget, sterkt promovert av den neste samferdselsministeren fra Sogn og Fjordane. Den er verdens lengste i sitt slag. Dersom det bygges tunnel under enkelte partier av Hardangervidda, vil traseen bli vintersikker. Den vil bli kortere enn E16, og trolig ta det meste av trafikken øst-vest. I så fall vil Lærdalstunnelen ha lite nytte nasjonalt.

Samlet sett er dette en sak der uheldige insentiver har stått i kø. På grunn av sterke aktører lokalt og to samferdselsministre fra samme fylke har de samlede kostnadene økt kolossalt, mens nytten totalt sett, vil være den samme.

Proessen med å bygge hovedveien mellom Østlandet og Vestlandet er enda ikke avsluttet. I 2015 bestemte regjeringen seg for å satse på E134 som ny hovedvei (rute 3). Det vil gi lettere tilgang til både Bergen og Haugesund, og med det hele Vestlandet mellom Sognefjorden og Jæren. Nytten vil bli større, men det vil koste.

Oppsummert

I alle eksemplene er insentivsituasjonen karakterisert ved at det har vært et motivasjonsproblem – skapt av finansieringsordningen. Det er med andre ord en interessekonflikt mellom giver og mottaker. Statens problem på Linesøya er marginalt, det vil si en svært liten løpende utgift til å opprettholde fergedriften til øya. En bro kan bare

rettferdiggjøres samfunnsøkonomisk med befolkningens størrelse, som her er svært liten. I tilfellet skipstunnelen er forholdet mellom investering og nytte tilsvarende urimelig. Olympiske leker har lang tradisjon for å ende opp med store investeringer og tilsvarende tap for staten, og fravær av lovte ringvirkninger. Og når det gjelder Lærdalstunnelen var det nasjonale prosjektet en kostnadseffektiv veiforbindelse øst – vest, mens det endte med en lite kostnadseffektiv løsning til fordel for en bestemt region.

Tabell 6.1 Insentivsituasjonen i fire statlige investeringstiltak.

	Bro til fastlandet	Stad skipstunnel	Olympiske vinterleker	Lærdalstunnelen
Insentivsituasjonen karakterisert ved				
<i>Motivasjonsproblemet</i>	x	x	x	x
<i>Informasjonsproblemet</i>	x	x	x	
Aktører på giversiden med annen agenda enn samfunnets beste				
<i>Søkelys på gaven, ikke dens effekt</i>	x	x	x	x
<i>Rikspolitikere som er i valgkampmodus</i>		x	x	x
<i>Politiske prioriteringer overstyrer faglige vurderinger</i>	x	x		x
<i>Byråkraters egeninteresse</i>	x	x	x	x
Aktører på mottakersiden med annen agenda enn samfunnets beste				
<i>Lokalpolitikere som vil vise styrke</i>	x	x	x	
<i>Aktører som ser profittmuligheter</i>	x	x	x	

I tre av prosjektene var informasjonen asymmetrisk fordelt. Unntaket er Stad skipstunnel der staten var den aktive bestiller av informasjon, som gjentatte ganger ga saklig grunn for å avvise tiltaket. Uheldigvis kom informasjonen for sent i forhold til de lokale pådriverne som presset den politiske prosessen fremover.

Når det gjelder aktørene på giversiden er det klart at i alle tilfellene var hovedfokus på gaven, og ikke dens effekt. Det handlet primært om bro, tunnel, og idrettsarrangement, og ikke om samfunnsnytte på sikt. I tre av tilfellene var sentrale rikspolitikere aktive støttespillere. I tilfellet Lærdalstunnelen, (dvs. traseen for Europavei E16), fant det sted en hestehandel mellom vei og jernbane for å få støtte til å bygge Hardanger broen på en parallellvei til den nye stamveitraseen E16.

I ett tilfelle ser vi at faglige vurderinger overstyrte politiske prioriteringer. Det gjaldt Stad skipstunnel. I dette tilfellet, etter mange år med statlig finansierte utredninger som konkluderte negativt, greide til slutt pådriverne å så tvil om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved å legge frem en separat analyse av omtvistet karakter produsert lokalt. Denne kunne deretter fagetat og enkelte politiske pådrivere gjøre bruk av.

I tre av prosjektene ser vi at mottakersiden har lokalpolitikere som er aktive pådrivere og aktører som ser muligheten for inntjening og inntekt om prosjektet blir realisert. Unntaket er Lærdalstunnelen, hvor rikspolitiske aktører later til å ha vært avgjørende for utfallet.

7 Konklusjoner og anbefalinger

Prosjekter blir ikke til i en ideell virkelighet med systematisk planlegging der det handler utelukkende om rasjonalitet, plan og presisjon. Praksis viser at i for mange av prosjektene handler det om politikk, markeringsbehov, om å vise handlekraft og å skape seg en maktbase. Dette er for politikerne en vel så god begrunnelse som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og noe de personlig kan høste gevinstene av så lenge de driver med politikk.

Regjeringens perspektivmelding, kapittel 12.5, tar tak i disse problemstillingene i en større sammenheng og gir nyttige anvisninger (Finansdepartementet, 2020). Den presiserer at statens investeringer må utvikles med sikte på høyest mulig nytte for innbyggerne til lavest mulig kostnad, slik at de løser viktige samfunnsproblemer så effektivt som mulig. De beste prosjektene skal prioriteres først. Det heter at dette er et felles ansvar for de som forvalter investeringsporteføljene, for de som gjennomfører investeringene og for de som påvirker rammebetingelsene for investeringene. Det krever gode beslutningsgrunnlag og riktige insentiver.

Det fremgår at arbeidet med å legge til rette for bedre investeringsbeslutninger dreier seg om mer enn det som gjelder insentiver (Finansdepartementet, 2020). Det skal bygges på følgende strategier:

1. *Gode utredninger:* Utredninger skal få frem alternative måter å løse konkrete samfunnsutfordringer på og gi kunnskap om samfunnsnytte og -kostnader. Tydelige krav til utredning og kvalitetssikring skal gi gode beslutningsgrunnlag slik at de beste prosjektene kan identifiseres.
2. *Kontinuerlig forbedring gjennom god styring:* Statens investeringsprosjekter skal forbedres kontinuerlig gjennom hele prosjektets liv – fra idé til gjennomføring. Det krever tilstrekkelig fleksibilitet i prosjektene til å utnytte nye muligheter og ny informasjon, og det krever systemer for å følge med på utviklingen i både kostnader og nytte underveis. For å kunne gjøre gode politiske valg, må planleggingsprosessen være slik at de riktige spørsmålene løftes til beslutning på riktig tidspunkt og med reelle valgmuligheter. Virksomheter med ansvar for investeringer skal styres med sikte på høyest mulig nytte til lavest mulig kostnad, og virksomhetene skal ha insentiver til å planlegge for kostnadseffektive løsninger.
3. *Felles ansvar for kostnadseffektivitet og samfunnsnytte:* Alle offentlige virksomheter som påvirker statlige investeringer har et felles ansvar for kostnadseffektive løsninger. Behov og krav fra fagmyndigheter og lokale myndigheter skal ivaretas på en kostnadseffektiv måte.
4. *Prioritere de beste prosjektene først og fleksibilitet i møte med endring:* Investeringer må ses i sammenheng i et porteføljeperspektiv og langsiktig planlegging skal kombineres med fleksibilitet til omprioritering i møte med

endringer i prosjektene, samfunnet og rammebetingelsene. Fleksibilitet i det enkelte prosjekt og i porteføljen gjør det mulig å ta hensyn til at teknologisk utvikling, klimaendringer og uventede hendelser kan påvirke behov og forutsetninger for offentlige investeringer i fremtiden, samt å tilpasse samlet aktivitet til handlingsrommet i budsjettene.

I denne helhetsforståelsen er insentivproblematikken som er drøftet i kapittel 5 ovenfor helt sentral. Concept-programmets anbefalinger er som følger:

1 Sikre realistiske estimater av kostnad og nytte fra starten

Å sikre et realistisk estimat på både kostnad og nytte helt fra starten når ideen presenteres er svært viktig. Det kan være vanskelig fordi mye er uavklart. Det gjelder omfanget av det som skal gjøres, teknologivalget som kan være fordyrende eller gjøre det billigere, kvaliteten på det som skal gjøres, tidsspennet til ferdigstilling som kan gå over tiår, etc. Men det største problemet er folks tilbøyelighet til å underestimere på et tidlig tidspunkt. En gjennomgang av et utvalg KS-prosjekter viste at underestimeringen kan være overraskende stor (Welde m.fl., 2014). Kostnadsestimatet øker over tid. Det hører med til sjeldenhetene at man starter med et høyt estimat og at dette senere reduseres (Samset og Bukkestein, 2020).

Mulige tiltak for å sikre realistiske estimater kan være:

1. Økt transparens. Et konkret tiltak er at de første estimatene skal registreres og omtales i KVV/KS1 rapporter
2. Bruk av referanseprosjekter. En oppdatert database med erfaringsbaserte kostnadstall bør være lett tilgjengelig i alle fagetater.
3. Kostnadsestimater skal være basert på usikkerhetsanalyse, og bør oppdateres gjennom alle prosjektets faser.
4. Tredjepartsvurderinger i prosjekters tidligfase, for å sikre nøkternhet og realisme. En mulig løsning er å bruke interne ekspertgrupper i fagetatene med ansvar for all kostnadsestimering.
5. Søkelys på initiativ, insentiv og finansieringsordning. Det ene ytterpunktet er tiltakene der initiativet kommer nedenfra og staten fullfinansierer. Det andre er tiltak som er initiert sentralt og finansieres over tid i form av brukeravgifter. Både planleggere, beslutningstakere og kvalitetssikrere bør være spesielt oppmerksom på de tilfellene hvor det ligger til rette for at uheldige insentiver kan oppstå.

2 Kreve noen grad av egenfinansiering for å forhindre uheldige insentiver

Erfaringen fra andre land hvor staten krever en viss grad av lokal finansiering av statlige prosjekter (Nederland, Finland), er at det bidrar sterkt til å motvirke problemet med perverse insentiver (Samset m.fl., 2014). Det ansvarliggjør mottakerne til å avvise dårlig begrunnede prosjektforslag med mulig lav samfunnsnytte.

3 Sette en grense for hvor mange ganger et avvist prosjektforslag kan prøves på nytt

Det hører med til sjeldenhetene at prosjekter som avvises blir gjenstand for ekstern kvalitetssikring flere ganger. Men av de vel 100 første KS-prosjektene ble 9 prosent sendt tilbake for videre utredning, og 16 prosent lagt på vent. Det ekstreme prosjektet som illustrerer problemet, er Stad skipstunnel. Hver gang forslaget har fått tommelen ned på statlig hold, har initiativtakerne kommet tilbake med et nytt prosjektforslag, med en annen målsetning og større dimensjoner på tunnelen.

Referanser

Finansdepartementet, 2020, Meld. St. 14 (2020–2021), *Perspektivmeldingen 2021*

Hagen K P, 2005, Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, Cappelen Damm Akademisk

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

NRK, 2013, *Folk flytter fra øyene tross milliarder til bru*

Samset K, Volden G, Welde M, Bull-Berg H, 2014, *Mot sin hensikt. Perverse insentiver - om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter*, Concept-rapport nr. 40, Forskningsprogrammet Concept, NTNU, Trondheim

Samset, Bukkestein I, 2020, *Hvordan stoppe dårlig begrunnede prosjekter på et tidlig tidspunkt*, Concept-programmet, NTNU

Sunnevåg K (red), Andersen, B, Austeng K, Flyvbjerg B, Hagen K P, Kirkebøen G, Klakegg O J, Lillestøl J, Næss P, Samset K, 2007, *Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase*, Concept rapport Nr 17, NTNU

DFØ, 2019, *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Welde M, Samset K, Andersen B, Austeng K, 2014, *Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase*, Concept rapport Nr. 39, Forskningsprogrammet Concept, NTNU.

Welde M, 2017, *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, Concept rapport Nr. 51, Forskningsprogrammet Concept, NTNU.

Welde M, Nyhus O M, 2019, *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske og svenske veiplaner*, Arbeidsrapport 2019-1

Whist E, Christensen T, 2011, *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*, Concept rapport nr. 26, Concept, NTNU

Ostrom E, Gibson C, Shivakumar S, Andersson K, 2001, *Aid, Incentives, and Sustainability. An institutional analysis of development cooperation*, SIDA studies and evaluation 02/01, Swedish International Cooperation Agency, Stockholm.

Temahefter fra Concept-programmet

Nr.	Tittel	Forfatter	Utgitt
1	Fleksibilitet i prosjekter – et tveegget sverd	Nils Olsson	2009
2	På sporet av relevans og levedyktighet	Ole Jonny Klakegg	2010
3	Valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt	Ola Lædre	2012
4	Kostnadsestimering under usikkerhet	Frode Drevland	2013
5	I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur	Knut Samset	2014
6	Prosess for kostnads estimering under usikkerhet	Olav Torp, Frode Drevland, K. Austeng	2015
7	Mulighetsrommet. Utgangspunktet for et godt konseptvalg	Knut Samset	2016
8	Økonomisk verdsetting av liv og helse	Rune Elvik	2017
9	Fremsynsmetoder	Tore Sager, Knut Samset	2018
10	Mandatet. Utgangspunktet for et godt konseptvalg	Knut Samset	2019
11	Problemanalysen. Det første steget i konseptvalg-utredninger	Knut Samset	2020
12	Tidlig involvering av entreprenør	Paulos Abebe Wondimu	2020
13	Etterevaluering av store statlige prosjekter	Knut Samset	2021
14	Vernedebygninger i konseptvalg-utredninger. Vurdering av nytte og kostnad	Mari Oline Giske Stendebakken	2021
15	Utredninger og rapporter. Bedre beslutningsunderlag med mindre detaljer	Knut Samset	2021
16	Insentiver og statlig finansiering	Knut Samset	2021

Temahefter og andre publikasjoner fra Concept-programmet kan lastes ned fra programmets nettsider: www.ntnu.no/concept/publikasjoner

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressurs-utnyttning og effekt av store statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Institutt for bygg- og miljøteknikk. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.



Concept-programmet
Institutt for bygg og miljøteknikk, NTNU, Høgskoleringen 7A, 7491 TRONDHEIM

Informasjon om Concept-programmet: www.ntnu.no/concept

ISSN: 1891-5620 (papirversjon)
ISSN: 1891-5655 (nettversjon)
ISBN: 978-82-8433-010-5 (papirversjon)
ISBN: 978-82-8433-011-2 (nettversjon)