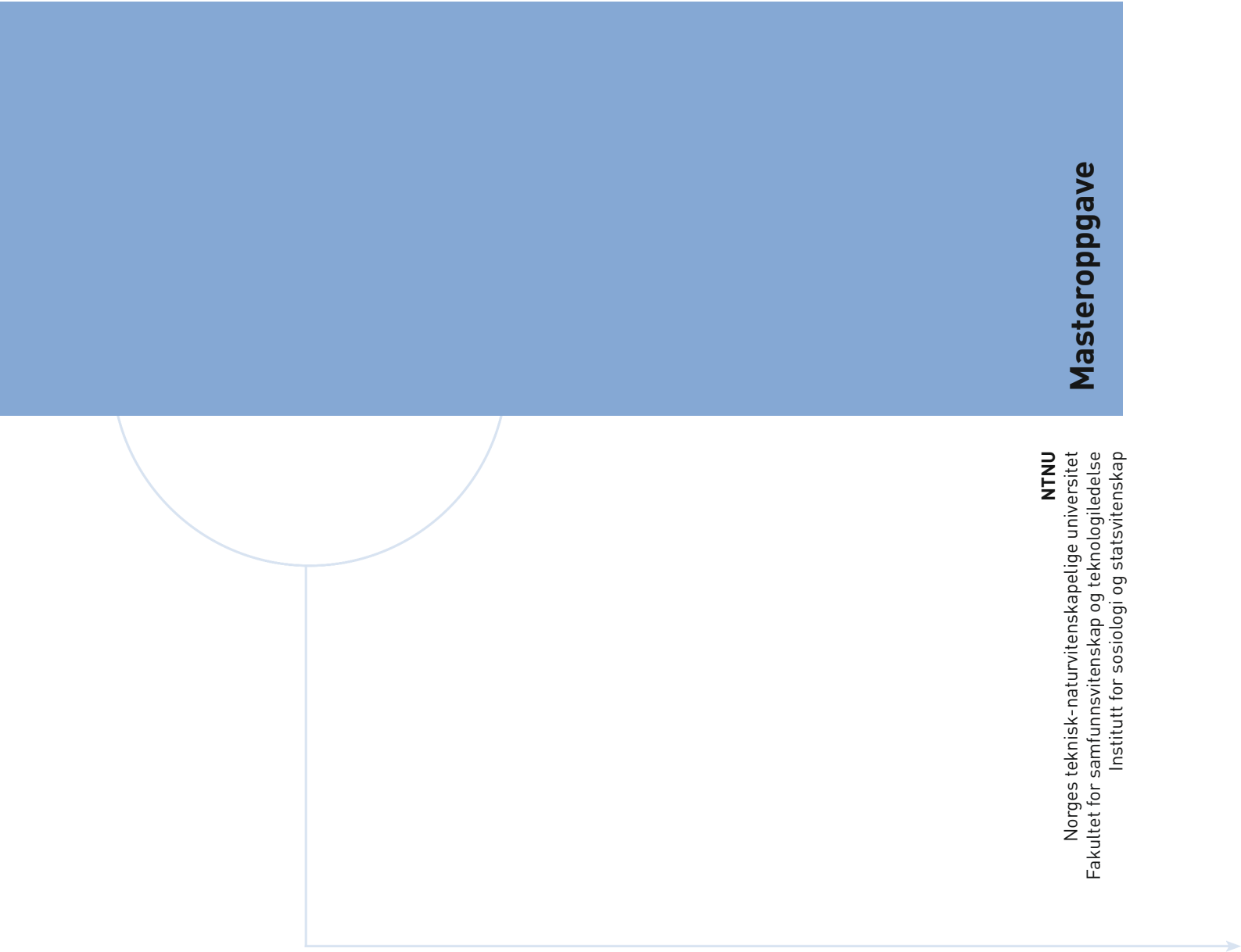




NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Pål Vatterholm

**Statens kvalitetssikringsordning og
perverse insentiver: Hvordan statens
kvalitetssikringsordning motvirker
perverse insentiver i offentlige
investeringsprosjekter**

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, juni 2015

Pål Vatterholm

Statens kvalitetssikringsordning og perverse insentiver: Hvordan statens kvalitetssikringsordning motvirker perverse insentiver i offentlige investeringsprosjekter

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, juni 2015

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Institutt for sosiologi og statsvitenskap



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Når man skal gi en gave så bør man forsikre seg om at det er noe mottaker har bruk for. Denne oppgaven vurderer fire caser med prosjekter der staten er den som part som bærer brorparten av forpliktelsene, mens utfallet av prosjektet kommer en mindre gruppe til gode. Siden staten bærer forpliktelsene kan man betegne slike prosjekter som en gave, de som mottar gaven har ikke noen grunn til å være negative til gaven, tvert om kan de ha et ønske om å få så mye som mulig ut av statens velvilje. Utfallet av dette kan da bli noe annet enn det som var målet til staten. Når man lager insentiver som utilsiktet fører til at utfallet blir noe annet enn det man hadde tenkt ved å lage insentivet i utgangspunktet kalles dette et perverst insentiv. Samtidig er det ofte flere mål, og ofte uklart hva som faktisk er målet. Oppgaven benytter prinsipal-agent teori og en modell for offentlig oppgaveløsning for å vurdere casene der utfallet har blitt, eller trolig hadde blitt, noe annet enn det som var intensjonen til staten. Oppgaven er utpreget kvalitativ og benytter dokumentstudier som metode. Om man ser på staten som prinsipalen og de lokale som mottar ytelsen som agent er det to problemer som må løses, motivasjonsproblemet og informasjonsproblemet. Oppgaven vurderer hvordan prinsipalen har forsøkt å løse informasjonsproblemet ved å bruke statens kvalitetssikringsordning. Resultatene fra analysen av disse fire casene er at kvalitetssikringsordningen i stor grad løser informasjonsproblemet, men om de perverse insentivene også finnes hos prinsipalen kan prosjekter som får et annen utfall enn det man hadde tenkt allikevel bli realisert.

Forord

Denne masteroppgaven er den avsluttende delen av Mastergraden i statsvitenskap ved NTNU. Arbeidet er utført våren 2015 i Trondheim. Oppgaven har sitt utspring fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU, og deres rapport om prosjekter der resultatet er mot sin hensikt. Arbeidet med oppgaven har vært spennende og lærerikt samtidig som det til tider har vært frustrerende.

Jeg vil takke Jon Arve Nervik ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap som har vært min veileder. Jeg vil også takke Gro Holst Volden ved NTNU Concept for gode innspill.

Jeg vil takke Joachim Liepelt og Are Strandbakken for hjelp til motivasjon og for å stille gode kritiske spørsmål. Takk til Hege Maasø og Signhild Volden for korrekturlesing og gode innspill.

Trondheim, juni 2015

Pål Vatterholm

Innhold

SAMMENDRAG	V
FORORD	VII
DEL 1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING	1
1.1 Kort om metode	2
DEL 2 TEORETISK GRUNNLAG OG TIDLIGERE FORSKNING	3
2.1 Goder i samfunnet	3
2.2 Hvilket forvaltningsnivå skal fremskaffe godene	4
2.3 Mål med prosjekter og problemdimensjon	5
2.4 Tidligere forskning på perverse insentiver i investeringsprosjekter	6
2.5 Prinsipal-agent teori og informasjonsasymmetri	7
2.6 Moralsk risiko	8
2.7 Gaver – når staten betaler	9
2.8 Perverse insentiver	12
2.9 To teorier om byråkratiet	14
2.9.1 Rasjonelt byråkrati	14
2.9.2 Budsjettmaksimerende byråkrati	14
DEL 3 MODELLER FOR VURDERING AV PROSJEKTENE – TEORETISK RAMMEVERK	17
3.1 Modell 1 – Prinsipal agent	17
3.1.1 Enkel situasjon – en giver og en mottaker	18
3.1.2 Insentivproblemer i flere ledd	20
3.1.3 Giversidens insentivproblemer	21
3.1.4 Mottakersidens insentivproblemer	23
3.1.5 En teoretisk løsning på insentivproblemene	23
3.2 Modell 2 – Offentlig oppgaveløsning	26
DEL 4 STATENS KVALITETSSIKRINGSORDNING	29
4.1 Statens kvalitetssikringsordning - KS-ordningen	29
DEL 5 UTVALGTE CASER	33
5.1 Case 1: OL i Oslo 2022 – Eksempel der det er perverse insentiver for mottaker og KS-ordningen blir brukt	33
Vurdering	34

Perverse insentiver og gaver	37
5.2 Case 2: E16 Lærdalstunnelen - Eksempel der det er perverse insentiver på mottaker og giversiden og KS-ordningen ikke blir brukt	37
Vurdering	39
Perverse insentiver og gaver	41
5.3 Case 3: E6 Stjørdal - Eksempel der det er perverse insentiver på mottakersiden men kun KS2 blir brukt	41
Vurdering	43
Perverse insentiver og gaver	44
5.4 Case 4: Stad skipstunnel: Eksempel der det er perverse nivå på alle nivå, også på beslutningstakersiden og KS-ordningen blir brukt	45
Vurdering	47
Perverse insentiver og gaver	48
DEL 6 SAMMENFATTENDE ANALYSE	51
6.1 Analyse etter Modell 2	51
6.2 Analyse etter Modell 1 - Insentivproblemene	52
DEL 7 KONKLUSJON OG VIDERE FORSKNING	57
7.1 KS-ordningens effekt for å motvirke perverse insentiver	57
7.2 Videre forskning	59
REFERANSER	61

Del 1 Innledning og problemstilling

Samfunnet har forskjellige behov, noen kan markedet dekke, mens andre er det mest hensiktsmessig at staten på vegne av alle innbyggerne realiserer. Når staten gjennomfører et tiltak kan resultatet av dette være både nasjonal nytte og mer begrenset regional eller lokal nytte. Det kan være fullstendig legitimt at staten på, vegne av alle som betaler skatt, finansierer et prosjekt med begrenset nytte for landet som helhet gjennom demokratisk forankrede prosesser. Mange slike prosjekter som bruer og tunneler og kulturinvesteringer er gode, kostnadseffektive løsninger på underliggende problemer og behov. Staten gir en ”gave” til en gruppe som ikke kunne ha realisert tiltaket selv. Den som skal gi en gave bør forsikre seg om at gaven kommer til nytte og at den er noe mottaker selv ville ha skaffet om det var mulig. I noen tilfeller er imidlertid gaven ikke nyttig, gjerne fordi problemet ikke eksisterer. De som får en gave har ingen grunn til å være negative, så man overdriver gjerne behovet for å få den. Utfallet blir da noe annet enn det staten som giver hadde tenkt. Dette er et insentivproblem. Det finnes mye litteratur om insentivproblematikk i økonomisk litteratur, men mindre om problematikken knyttet til statlige investeringsprosjekter.

Målet med denne oppgaven er å belyse hvordan statens kvalitetssikringsordning (KS-ordningen) kan bidra til å motvirke perverse insentiver i tidligfasen av offentlige investeringsprosjekter. Problemstillingen blir derfor: *Hvordan motvirker statens kvalitetssikringsordning perverse insentiver i offentlige investeringsprosjekter?* Med et perverst insentiv menes det et insentiv som utilsiktet fører til at utfallet blir det motsatte av det man har ønsket når man skapte insentivet.

Offentlige investeringsprosjekter gir mest nytte til de som kan nyttiggjøre seg av prosjektets resultat. Noen prosjekter kommer en mindre gruppe av landets befolkning til gode og er derfor en form for fordelingspolitikk. Denne oppgaven diskuterer ikke hvorvidt det er hensiktsmessig at staten på denne måten driver omfordeling av felleskapets ressurser til grupper som ikke har nødvendige ressurser til å iverksette ønsket tiltak selv. Dette er et politisk spørsmål. Det blir heller ikke diskutert problemet rundt ineffektiv gjennomføring av prosjekter, her finnes det en rekke kontraktsmessige og organisatoriske løsninger, for eksempel Offentlig-privat samarbeid (OPS) og ekstern og intern fristilling der enhetene blir holdt ansvarlig for sine egne resultater.

Del 2 av oppgaven tar for seg teori og nærmere om goder, hvem som skal fremskaffe de og hvordan perverse insentiver kan være et problem. Delen inneholder også tidligere forskning på temaet, hvordan investeringsprosjekter kan være en gave og teori om hvordan staten løser problemer. I del 3 presenteres et teoretisk rammeverk med en prinsipal-agent modell og en modell for offentlig oppgaveløsning. I del 4 omtales bakgrunnen for statens kvalitetssikringsordning og hvordan den er utformet i da. I del 5 blir 4 caser presentert og det blir diskutert hvordan det er perverse insentiver og en gave til mottakerne i de forskjellige casene. I del 6 blir casene sammenstilt og vurdert etter modellene. Del 7 har konklusjon og forslag til videre forskning på området.

1.1 Kort om metode

Oppgaven benytter dokumentstudier som metode og det benyttes kun offentlig tilgjengelig informasjon som datagrunnlag. Det er utvalgt fire caser som har enkelte fellestrekk for å belyse hvordan statens kvalitetssikringsordning kan løse informasjonsproblemet i et prinsipal-agent forhold. De fire casene er ikke tilfeldig valgt, men valgt ut på bakgrunn av hva slags kvalitetssikringsregime som er gjennomført. Et lite utvalg gir mulighet til å gå dypt inn i hver case, samtidig gjør dette det vanskelig å trekke allmenngyldige konklusjoner. Fokus i denne oppgaven er videre på ett aspekt ved offentlige investeringsprosjekter, mens i virkeligheten er dette komplekse prosesser med mange aktører og forhold. Oppgavens ambisjoner er derfor å vise et aspekt ved offentlige investeringsprosjekter som kan gjøre seg gjeldende.

Del 2 Teoretisk grunnlag og tidligere forskning

2.1 Goder i samfunnet

I samfunnet nyter vi godt av forskjellige ytelser og tjenester. Alt i fra gatebelysning til iskrem. Dette kalles *goder* i samfunnsøkonomiske termer. Det finnes forskjellige typer goder, noen er private (de fleste varer), noen er allmenne, noen er klubb-goder og andre er kollektive, for noen goder vil nytten av godet reduseres for eksisterende konsumenter dersom det kommer flere konsumenter til (*rivaliserende konsum*).

Tabell 2.1 Ulike typer goder, eksempler i kursiv

	Rivaliserende konsum	Ikke-rivaliserende konsum
Ekskludering mulig	Rene private goder (konsumgoder) <i>Klær, flyreiser</i>	Klubb-goder (naturlige monopol) <i>Satellittfjernsyn, musikk</i>
Ekskludering ikke mulig	Allmenningsgoder <i>Fiskeressurser</i>	Kollektive goder <i>Forsvar, fyrlykter, gatelys</i>

Med private goder menes goder der det er mulig å ekskludere noen fra å få nytte godet, mens for et kollektivt gode er det ikke mulig å ekskludere noen fra å nyte godet. Fordi det ikke er mulig å ekskludere noen fra å nyte kollektive goder er betalingsvilligheten for slike goder liten, dette skyldes ”gratispassasjerproblemet”. Gratispassasjerproblemet oppstår når ekskludering ikke er mulig. Om en person skaffer godet, så vil det ikke være mulig å stenge ute andre personer fra å også nyte godet. Enkeltpersoner vil være mest interessert i at andre skaffer godet, slik at de selv kan nyte godt av det uten å betale noe, -de blir gratispassasjerer. Et klassisk eksempel er forsvar, her nyter hele landets befolkning godt av et fungerende forsvar, men ingen vil betale for det siden alle uansett får nytte av godet. Et uregulert marked vil ikke være i stand til å produsere slike goder, følgelig er slike kollektive goder finansiert av skatter og selve bruken av dem er gratis (NOU 2003:34, 2003). Kollektive goder er en form for markedssvikt, markedet vil ikke i tilstrekkelig grad produsere kollektive goder fordi det ikke er mulig å ta betalt fra de som får nytte av godet. Private goder kan markedet lett skaffe til veie, markedet er svært effektivt for å allokere slike goder. Allmenningsgoder er typisk ressurser som kan brukes opp, ingen har eierskap til fisken i havet før den er fisket opp. Det foreligger her et insentiv til å skaffe seg ressursen først. Uten regulering av markedet vil

ressursen bli utarmet på grunn av rivaliserende konsum. Problemet er at hver enkelt aktør, isolert sett, handler rasjonelt ved å forsøke å sikre seg gevinsten som allmenningen tilbyr. Kostanden ved utarming av ressursen må alle bære kollektivt uansett, å ikke forsøke å skaffe seg ressursen betyr at man går glipp av en fordel en annen aktør får. Med klubbgoder eller naturlige monopol menes goder der ekskludering er mulig, men de har ikke-rivaliserende konsum, typiske eksempler er satellittfjernsyn eller musikk. Her kan markedet lett prise godet etter betalingsvilligheten til de som ønsker godet (Begg, Vernasca, Fischer og Dornbusch, 2011, pp. 338-341; Røste, 2008, pp. 32-48). Det er kollektive goder, og hvordan staten fremskaffer og fordeler disse som er fokuset for denne oppgaven. Kollektive goder kan være av nasjonal karakter (for eksempel forsvar), eller de kan være av regional eller lokal karakter (for eksempel infrastruktur som veier og jernbaner eller lokalsykehus).

2.2 Hvilket forvaltningsnivå skal fremskaffe godene

Oates (1999) teori om fiskal føderalisme tar opp spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som bør ha ansvaret for å fremskaffe ulike kollektive goder basert på tradisjonelle velferdsøkonomiske prinsipper. Det sentrale nivået ved staten bør ha ansvaret for nasjonale kollektive goder, men det lokale nivået (kommunene i Norge) bør ha ansvaret for kollektive goder med begrenset omfang, eller der en mindre gruppe får nytte av det. Hovedbegrunnelsen er det lokale nivået har best kjennskap til variasjoner og lokale preferanser (Oates, 1999). Og videre er Tiebout (1956) opptatt av borgerne står fritt til å flytte til den kommunen som tilbyr den beste totalpakken av offentlige tjenester sett i forhold til skattenivået. Forskjellige kommuner kan da tilpasse seg forskjellig, noe som vil tiltrekke ulike typer innbyggere. Dette forutsetter at det er sammenheng mellom nivået på de lokale skattene og de tjenestene som tilbys, dette kalles nyttebeskatning. Kommunene må da også ha muligheten til å påvirke egne inntekter og utgifter ved å justere skattenivået og ta opp lån og ved å endre på det lokale tjenestetilbudet (Tiebout, 1956).

Det kan være gode grunner til at staten til tross for dette ønsker å subsidiere kommuner. Det kan være positive ringvirkninger mellom kommunene, eksempelvis transportinfrastruktur eller et sykehus som behandler pasienter fra andre kommuner enn den kommunen det faktisk er lokalisert i. Det kan også være ønskelig med omfordeling fra sterke kommuner til svakere kommuner. Om man skal ha nyttebeskatning kan man ikke ha omfordeling med kommunale

skatter. Fra fiskal føderalisme blir det da en statlig oppgave å omfordele resurser, og dette må skje vis statlig skatt (Oates, 1999).

2.3 Mål med prosjekter og problemdimensjon

Staten investerer hvert år store summer i mange forskjellige prosjekter, resultatene av disse prosjektene varierer med prosjekt, sektor og andre forhold. Med et prosjekt menes et tidsavgrenset tiltak som skal levere et resultat. Dette tiltaket kan være forskjellig i natur, alt fra infrastrukturprosjekter der fysiske objekter bygges til mindre synlige tiltak rent fysisk, som IT-systemer.

Det er staten, som på vegne av alle som betaler skatt, som (for det meste) bærer kostnadene for offentlige investeringsprosjekter. Siden det er felleskapets ressurser som brukes er det et naturlig ideal at man ønsker en demokratisk forankring av slike investeringer. Investeringer i infrastruktur som bruer og tunneler og lokale næringstiltak og kulturinvesteringer er mest til nytte for de som kan benytte seg av slike offentlige tilbud daglig eller med en høyere frekvens enn andre personer som bor lengre unna tiltaket. Mange offentlige investeringsprosjekter er vellykket fordi tiltaket er gode, formålstjenlige og kostnadseffektive løsninger på et underliggende behov. Noen prosjekter medfører da heller ikke bare lokal nytte, men kan få positive ringvirkninger for en større region, i noen tilfeller kan prosjekter med lokal nytte også medføre nasjonal nytte. Samtidig medfører offentlige investeringsprosjekter en kostnad, det er derfor viktig å sikre at de tiltak som iverksettes er gode og kostnadseffektive løsninger på et underliggende behov (Samset, Volden, Welde og Bull-Berg, 2014).

Fra et teoretisk perspektiv er investering i prosjekter en løsning på et problem eller en måte å dekke et behov på. Et gitt tiltak skal påvirke problemdimensjonen, med problemdimensjonen forstås det bakgrunnen for å iverksette tiltaket og et ønske om å påvirke dette (Mohr, 1995, pp. 13-15). Hvordan problemet presenteres og viktigheten av å forbedre problemet kan legge føringer for hvilken løsning som velges, man snevrer inn mulighetsrommet ved å presentere et behov på en bestemt måte. Man utformer en politikk (*policy*) for hvordan problemet kan løses eller behovet dekkes (Stone, 2012, pp. 155-268). Videre velger man et tiltak som antas å påvirke problemdimensjonen, tiltak kan deles inn i flere kategorier (Stone, 2012, pp. 269-377). Med *output* menes det som faktisk produseres etter at tiltaket er gjennomført, eller mens tiltaket pågår. Output kan altså være en vei, et sykehus eller et program for å lære eldre

bilfører å håndtere et moderne trafikkbilde. Med *outcome* menes resultatet av output, hvordan problemdimensjonen faktisk blir påvirket av tiltaket gjennom output. Altså om veien faktisk fører til lavere reisetid, om sykehuset fører til mer effektiv pasientbehandling eller om programmet fører til færre ulykker med eldre (Mohr, 1995, pp. 15-23). Offentlig politikkutforming som fører til tiltak er vist i figur 2.1.

Figur 2.1 Offentlig oppgaveløsning



Figur 2.1 er basert på Winter og Lehmann Nielsen (2008, p. 18) og Stone (2012)

2.4 Tidligere forskning på perverse insentiver i investeringsprosjekter

I Whist og Christensen (2011) rapport om tidligfasen i prosjekter finner de at perverse insentiver var tilstede i fem av 23 prosjekter som ble analysert.

Som Samset m.fl. (2014) skriver i NTNU Concept rapport nr 40 har alle prosjekter en side med aktører (for eksempel lokale krefter som en kommune eller interessegruppe) som mottar ytelsen (*mottakerne*), eller får nytte av investeringen. På den andre siden er de som tar avgjørelsen om investeringen fra statlig hold og som oftest betaler hele eller størstedelen av kostnaden (*giverne*). Det pekes på at dersom det investeres i prosjekter som har nytte for en begrenset del av befolkningen, og det ikke stilles krav til motytelser fra mottakerne kan det betegnes som en ”gave”. Selv om slike gaver ikke er rene gaver i juridisk og leksikalsk forstand.

Samset m.fl. (2014) finner at det vanligvis er lokale krefter og interesser som initierer et prosjekt, initiativtakerne. De som får størst nytte av et prosjekt lokalt er sterkt involvert i utformingen, planleggingen og de tidligste fasene i et prosjekt. Generelt er det tidlig i fasen en systematisk underdrivelse av kostnader fra initiativtakernes side. Dette skyldes trolig at man ønsker å maksimere sannsynligheten for å få prosjektet finansiert. Av samme grunn blir ofte prosjektets nytte både for samfunnet og lokale brukere ofte overdrevet. Prosjekter som i utgangspunktet var fornuftige og nøkterne utvides og overdimensjoneres. Dette kan skyldes at ikke finnes noen insentiver for initiativtakeren for å sørge for realisme og formålseffektivitet

på grunn av manglende forpliktelser til de som faktisk skal betale. Prosjekter går langt over budsjetter, ikke nødvendigvis på grunn av manglende effektivitet i gjennomføringen, men muligens på grunn av for lave anslag av kostnadene i tidligfasen som igjen skyldes et ønske om å få finansiert prosjektet. Sentrale politikere eller andre aktører på giversiden kan ha sin egen motivasjon (for eksempel valgkamp eller lojalitet hos mottakerne) for å støtte prosjektene. De finner også at prosjektene ikke møter de oppsatte mål og heller ikke nytten av prosjektene er uttalt positiv. I etterpåklokskaps lys kan man si at de var feilprioriteringer, de investere ressursene kunne vært anvendt på en annen måte enten til et annet konsept eller på et helt annet prosjekt, for å skape større nytte for samfunnet eller møtt de politisk satte mål bedre (Samset m.fl., 2014). Altså har prosjektene en alternativkostnad, og i noen tilfeller er disse store. Med alternativkostnad menes kostnaden, målt både i nytte og økonomisk utgifter man påløper av å velge noe annet enn den beste alternative anvendelsen av en ressurs. Den virkelige kostnaden er altså ikke bare prislappen man ender opp med, men også det tapet man får ved å gi avkall på en annen potensiell investering som kunne generert større gevinst for samfunnet (Begg m.fl., 2011, pp. 127-128; Investopedia, ingen dato).

2.5 Prinsipal-agent teori og informasjonsasymmetri

Agent-prinsipal modellen beskriver forholdet mellom en oppdragsgiver (prinsipal) og den som utfører oppdrag (agenten) på vegne av oppdragsgiveren. Prinsipalen eier målene, mens agentens handlinger har betydning for måloppnåelsen. En av de store verkene innenfor agent-prinsipal litteraturen er Laffont og Martimort (2002), denne oppgaven baserer seg i stor grad på dette verket. Det er imidlertid et poeng at "The Theory Of Incentives - The Principal-Agent Model" er fokusert på problemene med å sørge for at insentiver for agentene (ledelsen og de ansatte) og prinsipalene (bedriftens eiere) for å maksimere bedriftens profitt er på linje, mens denne oppgaven benytter teorien for å forklare forskjeller i interesser og hvordan disse kan bringes i linje mellom agenter og prinsipaler i offentlig forvaltning der intensjonen (stort sett) ikke er å generere overskudd og profitt for eierne.

Et prinsipal-agent forhold kjennetegnes ved at en aktør, *agenten*, får delegert myndighet eller et oppdrag å utføre på vegne av en annen aktør, *prinsipalen*. I alle forhold der en aktør (agenten) handler på vegne av en oppdragsgiver (prinsipalen) er det et innebygd spenningsforhold. Agenten kan ha egeninteresse som strider mot det beste for prinsipalen. I

stedet for å handle til det beste for prinsipalen kan agenten forråde prinsipalen og endre atferd til egen vinning, agent opplever altså en lojalitetskonflikt (Laffont og Martimort, 2002).

På grunn av informasjonsasymmetri kan ikke prinsipalen fullstendig kontrollere alt agenten foretar seg, agenten har bedre og mer detaljert informasjon om tingenes tilstand enn det prinsipalen har. Fordi agenten har blitt satt til å utføre en spesifikk oppgave på bakgrunn av sin spesialiserte kunnskap og kompetanse, kan aldri prinsipalen forvente å skulle kontrollere agentens handlinger fullstendig. Dersom prinsipalen hadde hatt mulighet, kapasitet og kompetanse til å overvåke agenten, ville agenten ikke vært nødvendig for å utføre oppgaven. Informasjonsasymmetri oppstår derfor i alle forhold som kan betegnes som å være et agent-prinsipal forhold (Laffont og Martimort, 2002).

Et mye brukt eksempel er forholdet mellom ledere i en bedrift (agenten) og styret eller eierne (prinsipalen). Prinsipalen ønsker størst mulig avkastning, mens agenten kan ha størst interesse av personlig vinning. Fordi agenten håndterer den daglige driften har agenten mye mer detaljert informasjon om bedriftens drift. Prinsipalen har delegert en viss grad av myndighet til agenten for at agenten skal kunne løse sitt oppdrag. Dette betyr også implisitt at agenten kan skjule informasjon fra prinsipalen som agenten vet at endrer prinsipalens myndighetsutøvelse over bedriften.

2.6 Moralsk risiko

Med moralsk risiko, som beskrevet i Laffont og Martimort (2002), menes at en aktør (agenten) endrer sin atferd fordi en annen aktør (prinsipalen) bærer kostnaden ved atferden. Prinsipalen har ikke mulighet til å observere intensjonene som ligger bak en bestemt handling. Et klassiske eksempel er fra forsikringsbransjen. Antakelsen er at forsikringstaker endrer sin atferd til å ta større risiko fordi forsikringsselskapet uansett bærer risikoen ved et eventuelt tap. Man forsøker å motvirke moralsk risiko ved å kreve egenandel fra forsikringstaker og kreve redelighet fra begge parter gjennom kontrahering. Dette kan imidlertid være vanskelig å gjennomføre i praksis siden det ikke er mulig å observere agentens handlinger direkte for prinsipalen.

Moralsk risiko betinger en informasjonsasymmetri, der den parten som faktisk utfører handlingen som medfører risikoen vet mer om intensjonene bak handlingen enn den parten

som faktisk bærer kostnaden ved risikoen. Sagt på en annen, mer generell måte, oppstår moralsk risiko når parten med informasjon om sine handlinger eller intensjoner har en tendens til å handle uredelig sett fra risikobærers (parten med mindre informasjon) perspektiv (Laffont og Martimort, 2002, pp. 147-182). En moralsk risiko oppstår når det foreligger et insentiv for agenten til å handle mot prinsipalens intensjoner.

2.7 Gaver – når staten betaler

Med en gave menes det som regel ”en gjenstand eller ytelse som gis til noen uten forventning om betaling” (Samset m.fl., 2014, p. 10). Det er videre ikke en gave om man mottar noe man har rett til etter lov, forskrift eller politisk vedtak, selv om det ikke stilles krav til en motytelse. Når man gir noe og det foreligger en implisitt eller eksplisitt forventning om motytelser, er heller ikke en gave. En ytelse som gis i hensikt å endre mottakerens atferd til fordel for giver er en bestikkelse. Altså er en gave som gis uten noen forventning om en motytelse. Å gi en gave er følgelig en økonomisk transaksjon som kun går en vei (Samset m.fl., 2014).

Enkelte statlige investeringsprosjekter blir imidlertid betegnet som nettopp gaver i denne oppgaven, dette til tross for at slike investeringsprosjekter er hjemlet i politiske vedtak. Investeringer hjemlet i politiske vedtak blir da noe mottakerne har rett til. Imidlertid blir slike investeringer betegnet som gaver i denne oppgaven om:

- 1) de medfører store økonomiske forpliktelser for giver
- 2) de kommer en mindre, avgrenset gruppe til gode, og
- 3) de medfører ingen/neglisjerbare forpliktelser for mottaker.

Når staten bestemmer seg for å investere i et prosjekt er det på vegne av alle skatteyttere i landet, utgifter som staten pådrar seg må dekkes av statens midler. De som får nytte av en gave, mottakerne, betaler også skatt. Imidlertid vil, i teorien, utgifter som staten på vegne av felleskapet pådrar seg bli spredd på alle, også de som ikke får nytte av investeringen. Disse mindre avgrensede gruppene vil få størstedelen av nytten, mens felleskapet betaler den største delen av regningen (Samset m.fl., 2014).

I et uforstyrret marked tilsier økonomisk teori at hver enkelt konsument maksimerer egen nytte ut fra tilgjengelige ressurser og midler, mens bedrifter maksimerer profitt gitt sine

ressurser og midler. Som nevnt over er kollektive goder noe som må finansieres av de offentlige. Markedet vil ikke være i stand til å skape goder der det ikke er mulig å ekskludere enkelte fra å nyte godt av godet. Staten korrigerer for en svikt i markedet ved å tilby kollektive goder (Begg m.fl., 2011, pp. 338-341; Samset m.fl., 2014). Det er en rimelig antagelse at de lavere forvaltningsnivåene, fylkeskommune og kommune, påtar seg oppgaven med å produsere kollektive goder som er av regional eller lokal karakter siden de lokale nivåene kjenner de lokale preferansene best (Oates, 1999). Lokale tiltak kan finansieres med for eksempel brukerbetaling eller skatt. Staten kan da ta ansvaret for å produsere nasjonale kollektive goder, som for eksempel forsvar og fyrlykter. Imidlertid er det flere prosjekter som er av lokal- og regional karakter som staten velger å finansiere. Som Samset m.fl. (2014) skriver kan det imidlertid være flere begrunnelser som ligger bak statens ønske om finansiere prosjekter med annet enn nasjonal nytte. Det kan være at prosjekter med lokal nytte også fører til positiv nytte for resten av landet, såkalte ringvirkninger. Videre kan det også argumenteres for at staten, som har mye større ressurser enn de lokale nivåene, opptrer som en assurandør for de lavere forvaltningsnivåene. Dersom det oppstår et uforutsett behov, og det trengs store ressurser for å iverksette tiltaket som trengs er det ikke sikkert at de lavere forvaltningsnivåene har ressurser til å dekke behovet. Det kan da utstedes en ekstrabevilling utover det normale for å dekke et ekstraordinært behov. Den siste begrunnelsen som kan brukes er ønske om å omfordele ressurser fra de som er i en finansielt sterkt posisjon over til noen som er i en svakere posisjon. Dette kan være fordi mottakerne er få eller er i en presset økonomisk situasjon.

Det er primært den siste begrunnelsen som kan brukes til å forklare investeringsprosjekter som gaver, altså at det er en slags omfordelingspolitikk som forsvarer utdeling av gaver. Det kan være vanskelig å skille begrunnelsen fra hverandre, spesielt vil grupper som ønsker at staten skal finansiere "deres" investeringsprosjekt ofte peke på at prosjektet vil føre til store positive ringvirkninger for en bred gruppe mottakere. Fordi staten har en mye sterkere økonomisk posisjon enn de andre forvaltningsnivåer og grupper har er muligheten til å drive en gaveøkonomi mye større for staten enn noen andre (Samset m.fl., 2014). Som Rattsø og Sørensen (2008) skriver er det krevende for Norge som å være svært rike. Norske innbyggere er godt utdannet og kravstore, det er viktigere at det tilføres ressurser i form av økonomiske tildelinger enn at resultatene bedres. Det er liten vilje til å yte mer eller reformere offentlig sektor for å øke produktiviteten (Rattsø og Sørensen, 2008). Som Boulding (1981) skriver kan

nyttmaksimeringsbegrepet fra økonomi også brukes til å forklare at gavegiving motiveres av uselviskhet, offervillighet og andre forhold utenfor den klassiske økonomiske teorien. Å ta hele landet i bruk og motvirke urbanisering i Norge er et legitimt politisk mål. Til tross for at dette medfører en omfordeling fra urbane strøk til rurale strøk kan man tenke seg at innbyggerne i urbane strøk er enige i dette. Gaver kan gis på forskjellige måter. Direkte utbygging av infrastruktur til mer grisgrendte strøk er en måte. Staten kan også innføre (og utfører også) subsidiering av enkelte næringer, skatteletter, trygdeordninger i enkelte områder. Tollbarrierer, lisensiering og kvoter kan også begrense konkurransen og kan betraktes som en gave til de bedriftene og grupperingene som ordningene tilgodeser siden dette er en forstyrrelse av markedet som resulterer i prisøkning (Samset m.fl., 2014).

Dersom fordelingsmessige hensyn er det viktigste tilsier økonomisk teori at det mest effektive vil være rene pengeoverføringer i stedet for overføringer i form av konkrete gaver. Ved å gripe inn i markedet ved å gi en gave skaper man ineffektive markedsløsninger. Om man skal gi en gave bør man forsikre seg om at gaven er noe mottakeren selv ville ha anskaffet, men det er vanskelig å vite for giver om gaven er noe mottakeren får nytte av. Mottakeren har generelt sett bedre informasjon om egne behov enn det giveren har. For en kommune vil det være minst like nyttig å få en pengesum som å få en ny tunnel. Da kan kommunen selv administrere og benytte pengene på investeringer som gir innbyggerne mest mulig nytte. Om dette er en ny tunnel eller noe annet har det lokale nivået bedre informasjon for å vurdere enn det statlige nivået. Gaver blir til tross for dette gitt av staten, det begrunnes med at slike investeringer sjelden er kun for å omfordele kjøpekraft. Målet med politikktutforming er å løse samfunnsproblemer og å nå politiske mål, slike samfunnsproblemer kan for eksempel være mangel på vekst i en region. De lavere forvaltningsnivåene er kanskje ikke sterkt nok til å håndtere byggingen av store utbyggingsprosjekter eller implementeringen av komplekse oppgaver. Staten kan føle et ansvar for de underliggende forvaltningsnivåene ved at sentralt nivå vet hva som er best for mottakeren, såkalt paternalisme. Samtidig handler det om at prosjekter med lokal nytte kan få positive ringvirkninger for et større område eller gruppe. For å kontrollere hva investeringer resulterer i settes det ofte mål som statlig finansierte investeringsprosjekter skal bidra til å oppnå. Mål om vekst og utvikling, ofte i kombinasjon med kulturpolitiske, utdanningspolitiske, transportpolitiske eller andre mål. Poenget med disse målene er å bidra til at statlige investeringsprosjekter fører til en ønsket samfunnsutvikling (Samset m.fl., 2014).

Prinsipalen/giver (staten) har på grunn av informasjonsasymmetri mindre informasjon om nytten av investeringen enn agenten/mottakeren. Dette gjelder både underlaget for beslutningen, gjennomføringen av prosjektet, ringvirkninger og den langsiktige nytten. Staten har heller ikke ubegrensede muligheter til å finansiere prosjekter, det må derfor prioriteres mellom forskjellige prosjekter. Denne informasjonen har agenten bedre og lettere tilgjengelig adgang til. Agenten har ikke nødvendigvis de samme overordnede målene som prinsipalen, noe som kan føre til en målkonflikt. Agenten har gjerne et snevert og lokalt perspektiv, mens prinsipalen har et bredt og nasjonalt perspektiv.

2.8 Perverse insentiver

Et insentiv er noe som motiverer en handling, enten direkte gjennom økonomisk belønning eller en annen form for belønning eller straff/sanksjoner. Straff eller sanksjoner avskrekker fra en bestemt type atferd. I økonomisk teori er insentiver svært viktig, fordi rette insentiver kan få folk til å gjøre nesten hva som helst (Flynn, 2009; Laffont og Martimort, 2002; Stone, 2012, pp. 271-288). For en bedriftseier er motivasjonen gjerne å skape overskudd og økonomisk gevinst, mens det for en politiker er en vanlig antagelse at motivasjonen er å bli gjenvalgt.

Med et perverst insentiv menes et insentiv som fører til et uforutsett og uønsket resultat sett fra synspunktet til den som skaper insentivet. Den teoretiske bakgrunnen for at perverse insentiver kan oppstå er at det eksisterer et prinsipal-agent forhold (nærmere omtalt under) (Laffont og Martimort, 2002). Det finnes flere klassiske eksempler på problemet med perverse insentiver. Når myndigheten innfører ordninger med perverse insentiver for å løse et problem, så skaper ordningen utilsiktet nye problemer. Noen eksempler er:

-Vietnam var tidligere en koloni under fransk kontroll. Hovedstaden Hanoi var plaget med en stor rottebestand og franskmennene innførte en ordning der innbyggerne fikk betaling for alle rottehaler som ble levert til myndighetene. Dette førte imidlertid til at innbyggerne i stedet for å fange ville rotter startet med organisert avling av rotter for å maksimere utbetalingene fra myndighetene. Rotteplagen vokste derfor til å bli ett større problem enn den var før ordningen ble innført (Vann, 2003).

-Australia fungerte på 1700- og 1800-tallet som en fangekoloni for Storbritannia og myndighetene besørget transport av fanger til Australia gjennom en ordning der skipseiere ble betalt stykkpris for hver fange de transporterte. Ordningen hadde imidlertid ikke noe krav om at fangene skulle være i live ved ankomst, noe som førte til at mange døde underveis. Skipseierne hadde ingen insentiver for å sørge for at fangene overlevde. Når myndighetene oppdaget det perverse insentivet ble ordningen omgjort slik at skipseieren fikk betalt for hver fange som ankom i live, som igjen førte til en dramatisk nedgang i antallet fanger som døde under overfarten (Samset m.fl., 2014).

-Under britisk herredømme i India besluttet britene at det var for mange kobraslanger i Dehli. I likhet med franskmennenes løsning på rotteproblemet i Hanoi ble det utlovet dusør for hvert kobraskinn som ble overlevert til myndighetene. Innbyggerne reagerte på samme måte som innbyggerne i Hanoi og startet med avling av kobraslanger. Myndigheten fikk følgelig for mange kobraskinn og bestemte seg for å trekke ordningen tilbake. Sidene slangene plutselig tapte all verdi slapp innbyggerne de ut i byen. Dette resulterte i at kobrabestanden ble høyere enn før tiltaket ble innført (Dubner, 2012).

Myndighetene innfører altså en ordning der bestemte, enkle og lett målbare handlinger er knyttet til en gevinst, i disse eksemplene en økonomisk gevinst. Problemet oppstår når insentivet blir for gunstig. Myndighetens mål med å lage insentiver er gjerne mangesidig, komplekst og langsiktig. Problemet er hvordan man skal måle slike handlinger, det krever gjerne en forenkling bort fra det mangesidige, komplekse og langsiktige. Noe som lett kan måles er gjerne konkret, enkelt og kortsiktig. Forenklinger på denne måten kan skape perverse insentiver, som igjen gir perverse resultater.

Andre eksempler fra mer hjemlige forhold er stykkprisfinansiering av tjenester både i utdannings- og helsesektoren. Målet er å oppmuntre til effektivitet i produksjonen av tjenester og å redusere tiden på ventelister. Baksiden av slike finansieringsformer er at det fører til uheldige situasjoner som overkapasitet, volum på bekostning av kvalitet, kunstig oppsplitting av tjenester, manipulering av lister og registreringer med mer. Tilskudds-, erstatnings- eller velferdsordninger kan også skape perverse insentiver. Ordningene skal ikke fremme spesiell atferd, men skal være en støtte for personer som har havnet i en vanskelig situasjon. Ordningene vi har i Norge har bred politisk støtte. Perverse insentiver kan oppstå hvis

ordningene er såpass generøse at det er mer attraktivt å motta stønaden enn å forsøke å unngå situasjoner der man har behov for slik stønad. Et eksempel er arbeidsledighet, der personer kan gå ut av arbeidslivet siden stønadsordninger for personer uten arbeid er generøse. Enkelte bønder velger å la dyr gå på beite i områder med rovdyr, fordi ordningen med erstatning for rovdyrskader er såpass gode. Det samme gjelder for skader som oppstår på dyr ved toglinjer, enkelte kan ha funnet at det er mer lønnsomt å få erstatning enn å sørge for tilstrekkelig inngjerding. Dette er alle eksempler på perverse insentiver, fordi man får et utilsiktet og uønsket resultat som er stikk i strid med det prinsipalen (myndighetene) ønsker som utfall (Samset m.fl., 2014).

2.9 To teorier om byråkratiet

Det er to modeller som stort sett brukes som forklaringsmekanismer til å forklare byråkratiet med forskjellig perspektiv. Webers modell forklarer byråkratiet som nøytrale iverksettere av politikk. I Niskanens "budsjett-maksimerende modell" er det mer rom for byråkratiet til å fremme egne interesser.

2.9.1 Rasjonelt byråkrati

Fra Webers ([1904] 2010) klassiske modell for byråkratiet har vi "det rasjonelle byråkratiet". Det rasjonelle byråkratiet er organisert med spesialisering og arbeidsdeling i kontorer. Styring og koordinering foregår ved regler og bruk av tvangsmidler er begrenset gjennom regler. De høyere instanser fører ikke detaljkontroll med lavere instanser, men styrer med generelle regler. Byråkratiet er hierarkisk ordnet med sjefer og underordnede, overordnede instanser fører tilsyn med lavere instanser og kan instruere de lavere instanser. Høyere instanser kan overprøve lavere instanser, og kan også overta oppgaver fra lavere instanser. Ansatte har høy kompetanse og utdanning og systemet belønner lojalitet og effektivitet. De ansatte i byråkratiet føler en spesiell plikt til troskap, og belønningen er trygghet. I denne modellen er byråkratiet den politiske ledelsens sentrale maktmiddel, et instrument for gjennomføring av tiltenkt politikk, men det kan være vanskelig å kontrollere effektivt. Byråkratiet har ingen egeninteresse her, men er nøytrale iverksetter av politikk (Grindheim, 2008; Weber, [1904] 2010).

2.9.2 Budsjettmaksimerende byråkrati

En konkurrerende modell som kan forklare byråkratiets atferd finnes hos samfunnsøkonomen Niskanen ([1971] 1974) "budsjett-maksimerende modell". Mens konsumenter maksimerer

nytte og bedrifter maksimerer profitt, argumenteres det for at byråkrater maksimerer sitt budsjett. Det vil alltid være en interessekonflikt mellom det den politiske ledelsen og velgerne ønsker på den ene siden og det byråkratiet ønsker på den andre siden. Den politiske ledelsen og velgerne ønsker minst mulig budsjett for gitt produksjon, mens byråkratene ønsker størst mulig budsjett for å klare å levere høyere lønn, få mer prestisje, yte mindre innsats og forbedre arbeidsbetingelsene (Niskanen, [1971] 1974).

Del 3 Modeller for vurdering av prosjektene – Teoretisk rammeverk

Oppgaven skal ikke vurdere hvordan det politiske systemet i Norge fungerer i detalj.

Forholdene rundt hvordan et prosjekt initieres, hvordan prosjekter prioriteres og forholdet mellom de forskjellige forvaltningsnivåene (stat, fylkeskommune og kommune) er kompliserte og vil variere med sektor og andre forhold. Oppgaven fokuserer på tidligfasen av investeringsprosjekter fordi det er her det en eventuell feilbeslutning fører til størst risiko, men samtidig denne fasen det har vært minst fokus på i litteraturen.

Kvalitetssikringsordningen har også stort fokus på tidligfasen, noe som kan sees på som en annerkjennelse av at det er her feil får størst konsekvenser for prosjektet.

Det som legges til grunn for at et prosjekt blir med i utvalget er:

- 1) at prosjektet finansieres og gjennomføres i hovedsak av staten.
- 2) at utfallet av prosjektet får nytte for en avgrenset gruppe (for eksempel regioner, sektorer, kommuner).
- 3) at det lokale nivået har bedre informasjon om både behov/nytte og kostnader enn det sentrale myndigheter (staten) har.
- 4) at det er i hovedsak motivasjon om fordelingspolitikk som ligger bak statens bidrag til å finansiere prosjektene, selv om det også forekommer argumenter om ringvirkninger.
- 5) at staten knytter mål til investeringen, som for eksempel verdiskaping, eller økonomisk utvikling i en region.
- 6) at prosjektet blir finansiert som en ekstrabevilling, en skjønnsmessig tildeling der alternativet for mottaker er å ikke få noe.

3.1 Modell 1 – Prinsipal agent

Modell 1 er en enkel prinsipal-agent-modell som brukes til å forklare hvordan statlige investeringsprosjekter kan skape perverse insentiver for initiativtakerne (Samset m.fl., 2014). Oppgaven fokuserer ikke på selve gjennomføringen av prosjektet, selv om det også her kan oppstå perverse insentiver. Selve gjennomføringen av prosjektet omhandler typisk forholdet mellom staten og underliggende etater og leverandører, det samme gjelder for driftsfasen. Slike forhold reguleres gjerne av mål- og resultatstyring og kontrahering. Ambisjonen med modellen er altså ikke å forklare alle forhold som påvirker prosjektinitiering, planlegging og prioriteringen rundt et prosjekt, men å peke på et fenomen som *kan* være til stede ved statlige investeringer i større eller mindre grad.

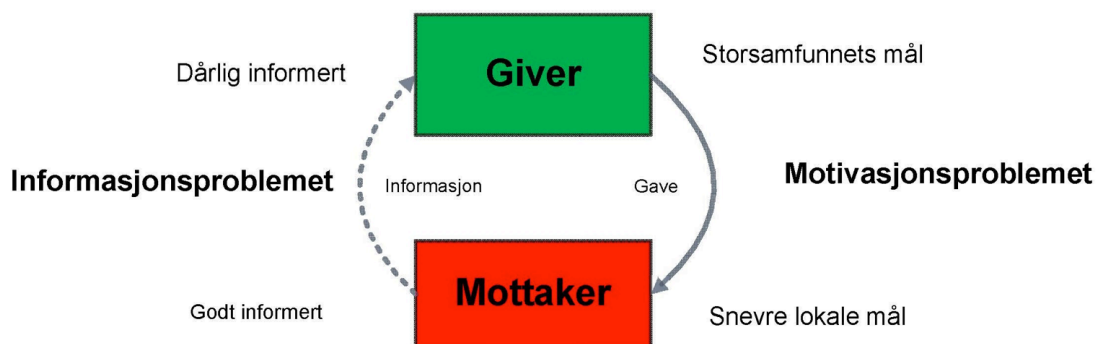
Modell 1 er tilpasset vurdering av situasjoner der staten finansierer investeringsprosjekter som kommer en avgrenset gruppe til gode. Slike nærmere avgrensede grupper kan være kommuner, regioner, sektorer, brukere osv. Hva slags gruppe det er snakk om vil variere fra prosjekt til prosjekt.

Investeringsprosjektene som vurderes er enkeltstående og ikke en del av normale overføringer. De blir en ekstrabevilling, en slags ”gave” til mottakerne.

3.1.1 Enkel situasjon – en giver og en mottaker

For å forklare hvordan perverse insentiver kan oppstå i et forenklet tilfelle er det i første omgang bare to parter. Prinsipalen (staten) som her som omtales *giver* og agenten (for eksempel en kommune) som her omtales som *mottaker*. Det er *mottakers* insentiver som er fokus. Det grunnleggende intensivproblemet som oppstår mellom prinsipalen og agenten i et forhold der prinsipalen skal gi en gave til agenten er informasjonsproblemet og motivasjonsproblemet.

Figur 3.1 Insentivproblemet – Enkel modell med to aktører



Med *motivasjonsproblemet* menes det at det er en interessekonflikt mellom giver og mottaker. Mens giver (staten) har fokus på brede nasjonale mål har mottaker fokus på smale lokale mål, altså hva deres innbyggere kan få ut av prosjektet. Fordi prosjektet ikke medfører noen (eller i beste fall minimale) forpliktelser for den som mottar gaven vil mottaker kun fokusere på nyttesiden og det er derfor ingen insentiver for mottaker til å være negativ til gaven. På den andre siden er det giver som må veie dette spesifikke prosjektets kostnader opp mot andre potensielle prosjekter, der nytten for mottakergruppen muligens ville vært større. Det foreligger her en vurdering av alternativkostnaden, -hva må man gi avkall på for å realisere

dette spesifikke prosjektet? Den heltrukne pilen i figur 3.1 viser bytteforholdet som går én vei siden dette er en gave.

Informasjonsproblemet er et klassisk problem fra prinsipal-agent teori der informasjonsasymmetri finnes. For å kunne foreta fornuftige investeringsbeslutninger, hvilke prosjekter som bør realiseres, når og hvordan, trenger prinsipalen et upartisk og objektiv informasjonsgrunnlag. Informasjon om hvor stor nytte prosjektet vil medføre, hvilke alternativer som finnes for gjennomføringen, kostnader, risiko, osv. er ikke jevnt fordelt mellom giver og mottaker. Giver er avhengig av informasjon fra mottaker som kjenner de lokale forholdene best (Samset m.fl., 2014). Den stiplede pilen i figur 3.1 er ikke heltrukken for å vise mangelen på informasjon.

Kombinasjonen av disse to problemene kan føre til ulike insentivproblemer for agenten. Insentivproblemer kan føre til lav effektivitet og dårlig måloppnåelse på flere nivåer. Dette kan komme til syne gjennom disse problemene:

- Moralsk risiko - Ingen insentiver for mottaker for å forbedre eksisterende situasjon: Om agenten vet at sannsynligheten for å få et statlig finansiert prosjekt øker med et klart behov, forsvinner insentivet for å forbedre eksisterende situasjon innenfor eksisterende rammer slik at en nyinvestering blir nødvendig. For eksempel at en kommune ønsker og vet at det finnes muligheter, for en statlig finansiert skole. Kommunen vil da ikke ha noen insentiver til å vedlikeholde den gamle skolen som følgelig forfalle raskere enn nødvendig.
- Skjeve kostnad-nytteanalyser: Agenten vet at prinsipalen vurderer både kostnader og nytte for et prosjekt. Mottaker er den parten som, på grunn av informasjonsasymmetri, har best kjennskap til denne informasjonen. Fordi det er vanskelig for prinsipalen å etterprøve denne informasjonen oppstår det et insentiv for agenten til å overdrive nytten og underdrive kostnadene og risikoen. Som Flyvbjerg (2007) finner er dette et svært vanlig problem i offentlige investeringsprosjekter, ved at giver i etterkant får en overraskelse med manglende nytte og kostnadsoverskridelser. Trolig er dette en bevisst strategi for å maksimere sannsynligheten for å få finansiert prosjektet (Flyvbjerg, 2007; Welde, Samset, Andersen og Austeng, 2014).
- Utvidelse og overdimensjonering: Siden agenten/mottakeren ikke bærer noen forpliktelser finnes det ikke noen insentiver for å sørge for en nøktern og realistisk

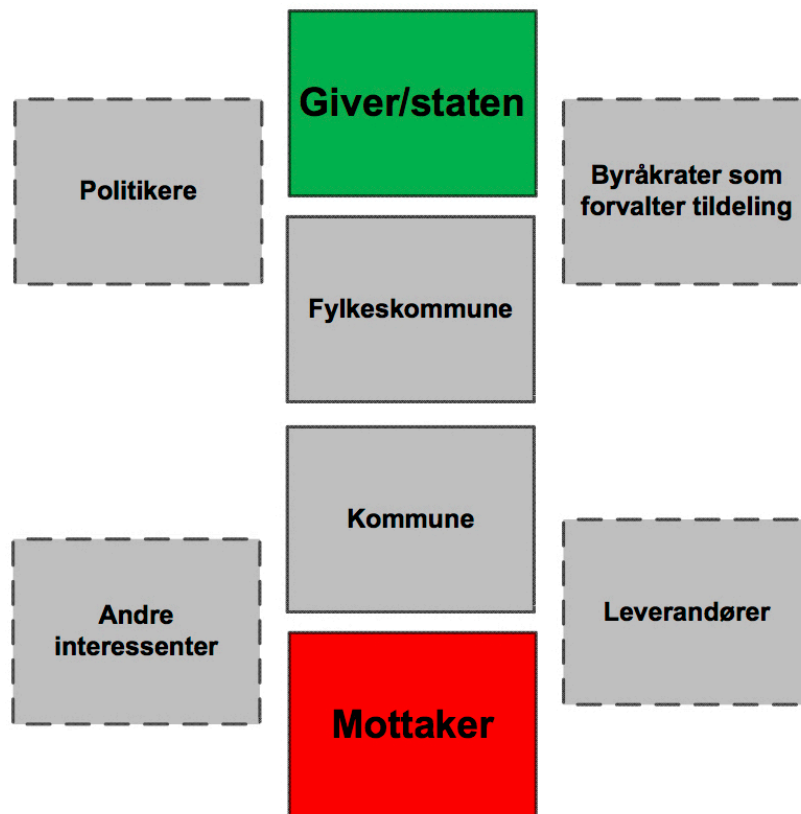
dimensjonering og kravspesifikasjon for prosjektet. Det stilles derfor strenge krav til kvalitet og standard, dette skjer uten at formålstjenligheten av dette blir vurdert. Prosjektet utvides også til å omfatte andre, tilgrensende ytelser, noe som mottakeren ellers hadde måtte betale for.

- Lobbyaktivitet: Fordi staten vurderer mange prosjekter finnes det et insentiv for mottakerne til å drive lobbyvirksomhet for å fremme sitt prosjekt. Dette skyldes ”gavens natur”, der staten tar regningen og nytte tilfaller mottakerne. Lobbyvirksomhet er ikke samfunnsnyttig bruk av ressurser, og resultatet kan bli at den grupperingen som gir det beste inntrykket får statlig finansiering, uavhengig av om det er det beste prosjektet for storsamfunnets mål.
- Manglende ressurser til drift: Et prosjekt er gjerne tidsavgrenset og når prosjektet har avlevert sitt sluttprodukt trekker giver seg ofte ut og overlate driften av prosjektet til mottakerne. Mottaker er gjerne ikke forpliktet, og om grunnlaget for drift ikke er til stede på grunn av overdreven tro på nyttesiden oppstår en situasjon der begge sider vet at giver har satset mye. Giver ønsker ikke at prosjektet med en gang skal bli registrert som en feilet investering, og har derfor insentiver for å opprettholde driften.

3.1.2 Insentivproblemer i flere ledd

Det er gjerne mer enn en giver og en mottaker. Den første situasjonen med en giver og en mottaker er ofte for enkel. Det kan være mange mellomledd, som underliggende etater og forvaltningsnivå, og andre interessenter (interessegrupper, lokalt næringsliv, med andre) som kan spille inn i initieringen, prosjekteringen, prioriteringen av prosjektet og konseptvalget. I Norge vil det ofte være underliggende etater og forvaltningsnivå som er et mellomledd før prosjektet når innbyggerne. Det må også nevnes at antakelsen om at staten kun er opptatt av samlet velferd er noe forenklet. I praksis er det departementer, etater, stortingskomiteer, politikere eller byråkrater som handler på vegne av staten, og alle disse kan ha egne interesser eller agendaer. Fordi det er flere ledd og alle disse potensielt kan ha sin egen agenda kan det oppstå insentivproblemer mellom alle leddene, altså trenger det ikke bare å være insentivproblemer på mottakersiden, men også på giversiden. Derfor er det viktig å analysere hele kjeden av relasjoner og konteksten for å forstå hvorfor gaver ikke gir den ønskede effekten (Samset m.fl., 2014). Figur 3.2 er inspirert av Ostrom, Gibson, Shivakumar og Andersson (2001) men er tilpasset et typisk aktør bilde for et Norsk investeringsprosjekt.

Figur 3.2 Eksempel på aktørbilde ved tildeling av gave – Flere interessenter og aktører



Fordi et typisk norsk prosjekt vil være utført av en annen aktør som handler på vegne av staten og det kan være flere forskjellige aktører som har interesser i prosjektet kan det være motivasjons- og informasjonsproblemer mellom alle nivåene i hierarkiet.

3.1.3 Giversidens insentivproblemer

Både på giversiden og mottakersiden kan det være aktører som har andre interesser enn å møte samfunnets mål på en effektiv måte. Noen eksempler på intensivproblemer som kan oppstå på giversiden kan være følgende:

- Fokus på symboleffekt foran effekt på problemdimensjonen: Det kan være tilfeller der offentlig forvaltning ved staten eller politikere ønsker å gi en gave for den symbolske effekten, selv om den faktiske effekten på problemdimensjonen ikke kan vises. Man viser da handlingskraft og at man "tar tak i problemet". Så lenge man har gjort noe kan det være fristende så slå seg til ro med at man har gitt en gave, uansett om det er vanskelig å måle om gaven påvirker problemdimensjonen i ønsket retning.

- Valgkamp: En naturlig antagelse er at politikere ønsker å bli gjenvalgt, eller i alle fall å bli valgt. I valgkampen og det politiske spiller forøvrig er ikke målet nødvendigvis å fremme fornuftige investeringsprosjekter, men å bli gjenvalgt. Det kan da være fristende for en stortingspolitiker å love sin valgkrets (i Norge er dette fylket) et statlig finansiert investeringsprosjekt som kommer valgkretsen til gode. Dette er en naturlig del av demokratiet og det politiske spillet, selv om dette kan resultere i at det mest fornuftige sett fra et for eksempel samfunnsøkonomisk perspektiv ikke blir valgt. Se for eksempel Dye (2011).
- Byråkratenes egeninteresse: Som Weber ([1904] 2010) beskriver det rasjonelle byråkratiet skal byråkratene være lojale og iverksette den vedtatte politikk (Weber, [1904] 2010). Det er imidlertid et iboende spenningsforhold mellom den siden av byråkratiet som skal være lojale mot den vedtatte politikk og den siden som skal være lojale mot fagfeltet og fagstyre. Det er svært vanskelig å ha vanntette skott mellom politikk og fag (Jacobsen, 2001; Sejersted, 2014). Mens konsumenter maksimerer nytte, maksimerer byråkrater eget budsjett i følge Niskanen ([1971] 1974). Byråkrater har egne karrierer, prestisje, hva som er spennende arbeidsoppgaver og etatens budsjetttrammer å ta hensyn til, dette forklarer at byråkratiet kan ha egeninteresse som strider mot det som samfunnet får størst nytte av. Resultatet kan bli at man velger prosjekter som har mindre nytte for samfunnet fordi det for eksempel gir mer prestisje, større budsjett eller flere spennende arbeidsmuligheter. Et eksempel kan være at en stor utbygging av infrastruktur er mer spennende enn vedlikehold av gammel infrastruktur. Egeberg (1995) finner imidlertid at egeninteresser hos byråkratiet sjelden spiller en rolle i Norge.
- Giver overtar de lokales verdier, mål og situasjonsoppfatning: I Norge er det som nevnt tidligere ofte mellomledd fra den sentrale forvaltningen før resultatet av prosjektet når ut til innbyggerne. Det er ofte slik at det ikke er staten sentralt som styrer prosjektet, men underordnede etater. Særlig der etatene har delegert noe myndighet til lokale enheter (for eksempel regionkontorer) som har tett kontakt med lokale myndigheter kan problemet lett oppstå. Det kan da hende at man mister oversikten over det nasjonale nivået fordi man ser de lokales behov best.

3.1.4 Mottakersidens insentivproblemer

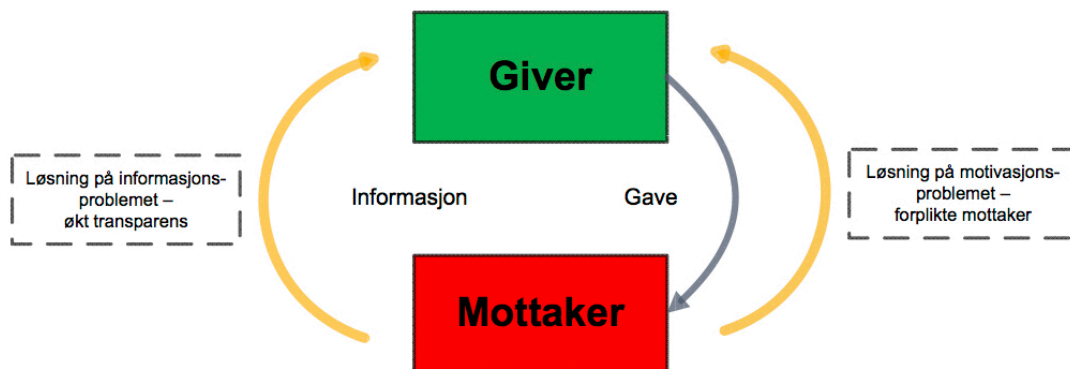
På mottakersiden kan det være andre aktører i tillegg til målgruppen som har interesser i prosjekter og således skaper insentivproblemer, eksempler kan være:

- Lokalpolitikere som ønsker å vise styrke i møte med staten: En ordfører kan ha et ønske om å vise innbyggerne at han greier å få statlig finansiering av lokale prosjekter. Ordføreren øker populariteten og sine sjanser for å bli gjenvalgt, det er imidlertid ingen garanti for at det ordføreren ønsker å få gjennomført er det beste for storsamfunnet.
- Andre aktører: Utover lokalpolitikere og målgruppen for prosjektet kan også andre grupper engasjere seg om de har noe å tjene på prosjektet. Dersom et prosjekt gjelder for eksempel en ny vei finnes det insentiver for lokale grunneiere og næringsaktører til å fremme et prosjekt som vil gagne dem. Lokale grunneiere kan ha et ønske om å stigende eiendomspriser og de næringsdrivende kan ha et ønske om å utvide aktivitet tilknytte veien. Konsulenter og entreprenører kan også få nytte av prosjektet for sin virksomhet. Risikoen er at prosjektet utformes slik at overordnede samfunns mål skyves til side og underordnede hensyn som kommer andre aktører til gode blir premissgivende for prosjektet.

3.1.5 En teoretisk løsning på insentivproblemene

Fra prinsipal-agentteori er svaret på hvordan man overkommer både motivasjons- og informasjonsproblemet illustrert over at man må bringe agentens interesser i samsvar med prinsipalens interesser. Når man gir en gave er dette en transaksjon som kun går en vei. Om man endrer på dette slik at mottaker/agenten får forpliktelser skaper man insentiver for mottaker/agenten til å sørge for at de investeringsprosjekter skal være samfunnsnyttige, effektive og være gode løsninger på problemdimensjonen. Dette er illustrert i figur 3.3 der det er innført en ny pil på høyre side som viser forpliktelser til giver for mottakeren.

Figur 3.3 Illustrasjon av løsning på motivasjons- og informasjonsproblemet



Informasjonsproblemet kan løses ved at det overføres mer informasjon til giver/prinsipalen, dette er illustrert i figur 3.3 med pilen til venstre. Dette vil gjøre det vanskeligere å fremme uriktig eller partisk informasjon. I en tidligfase kan dette føre til at givers prioriteringer endres som følge av styrket beslutningsgrunnlag.

Giver kan forplikte mottaker på flere måter og på den måten sørge for at prosjekter med stor nytte for samfunnet blir prioritert. En åpenbar løsning er å kreve økonomiske forpliktelser fra mottaker. Fra forsikringsbransjen er egenandel mye brukt som et middel for å bringe agentens interesser i samsvar med prinsipalens interesser. Det er samtidig en test av mottakers innsatsvilje og betalingsvillighet til å få gjennomført prosjektet. En kan tenke seg forskjellige former for medfinansiering, enten direkte fra kommuner, næringsliv eller brukerbetaling. En annen form er rammefinansiering, som tidligere nevnt er det mest effektive å gi gaver i form av penger, ikke konkrete ytelser. Dette skyldes informasjonasymmetri, mottaker har best oversikt over hva de har bruk for. Får mottaker overført en sum penger kan de selv bruke midlene på det som gir mest nytte. Forutsetningen er at mottaker er i stand til å gjennomføre prosjektet det er snakk om. En kan også gi faste subsidier til bestemte investeringer dersom disse medfører for eksempel ringvirkninger som er ønskelig for samfunnsutviklingen, andre utgifter dekkes av mottaker. Belønning av gode resultater ex post. Dette har likhet med mange lederlønsordninger der leders godtgjøring knyttes til langsiktige gode resultater og overskudd for bedriften. Mål- og resultatstyring i kombinasjon med resultatbasert finansiering i offentlig sektor er et annet eksempel. Et forslag er at man kunne laget en etat som fikk ansvaret for prioritering av prosjektene og deretter målt hva man fikk ut av pengene. Innføring av denne typen tiltak handler om å gi mottaker motivasjon for å sikre at samfunnets ressurser brukes på en hensiktsmessig måte. Mottaker må få eierskap til prosjektets resultater.

Når det kommer til potensielle motivasjonsproblemer på giversiden må det skapes en kunnskapsbasert diskusjon rundt realisering av effektene som tiltaket skal skape. For byråkratenes del bør karrieremuligheter kobles til hvilke effekter de faktisk oppnår av investeringene de har ansvaret for, det bør også reduseres antall mellomledd fra staten og ut til innbyggerne som får nytte av tiltaket.

Det er imidlertid ikke sikker at disse tiltakene vil gi de type investeringer som er ønsket. En ekstrem variant vil være at staten ikke gir gaver, men krever at alle må finansiere ønskede tiltak selv, altså 100% egenandel. Det kan også føre til at prosjekter ikke gjennomføres fordi mindre aktører (som for eksempel kommuner) på grunn av sin størrelse ikke kan bære kostnadene og risikoen som usikkerhet, risikotaking og høy egenandel medfører. Det er billigere og mer effektivt at en risiko deles på en større gruppe og at den enkelte part da ikke bærer kostnadene fullt ut selv. Egenandel bør derfor ikke være 100%, følgelig klarer man ikke å løse motivasjonsproblemet helt. Imidlertid reduseres det betraktelig ved å innføre en egenandel.

Giver kan bruke flere metoder for å styrke sitt beslutningsgrunnlag. Det kan for eksempel være aktiv informasjonsinnhenting eller krav om uavhengighet på informasjonen. Det kan selvsagt være slik at interessene til giver og mottaker er de samme, i et slik tilfelle vil ikke informasjonsproblemet være stort. Om motivasjonen for å få gjennomført prosjektet er vanskelig å løse er det enda viktigere å løse informasjonsproblemet. Et tiltak kan være å sende forslaget ut på høring, dette vil virke disiplinerende for mottaker. Med en offentlig høring får de som blir berørt av tiltaket sagt sin mening og man kan få motstridende synspunkt frem, alle argumenter kan da lettere komme frem til beslutningstaker og saken blir opplyst så godt som mulig. En annen disiplinerende metode er etterevalueringer av prosjektets suksessfaktor og effekt på problemdimensjonen, spesielt disiplinerende er etterevalueringer om man knytter sanksjoner til manglende effekt. Dette påvirker også motivasjonsproblemet. Slike evalueringer bidrar også til læring, som kan overføres til andre prosjekter. Giver kan også krevet kontroll av kvaliteten på beslutningsgrunnlaget utført av en tredjepart. En slik ordning reduserer risikoen for manglende effekt og budsjettoverskridelser. I store prosjekter brukes det en slik uavhengig revisjon av beslutningsgrunnlaget, KS-ordningen, (nærmere beskrevet under).

Avhengig av prosjektets natur kan flere av disse tiltakene iverksettes for å løse problemet med perverse insentiver. Motivasjonsproblemet løses ved å bringe mottakers snevre og lokale interesser i samsvar med givers nasjonale og overordnede mål. Giver må forplikte mottaker og sørge for at mottaker på den måten for eierskap til prosjektet. Om staten av fordelingshensyn ønsker å finansiere et tiltak vil dette være vanskelig å løse fullstendig, men krav om egenandel kan bidra til å begrense perverse insentiver. Mer ekstreme tiltak vil være å gi kommunene fritt spillerom med rammemidler, men det kan være flere årsaker til at dette ikke er realistisk. Informasjonsproblemet kan løses ved å kreve økt gjennomsikt og å sikre god og upartisk informasjon om behov og forventet effekt sett i forhold til kostnad og risiko. Det kan selvsagt være legitimt at staten til tross for lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet allikevel ønsker å gjennomføre et gitt prosjekt, å sikre at beslutningstakere har riktig grunnlag for å fatte avgjørelsen er da desto viktigere.

3.2 Modell 2 – Offentlig oppgaveløsning

Modell 2 bygger på modellen fra Winter og Lehmann Nielsen (2008) og viser en teoretisk modell for offentlig oppgaveløsning. Modellen er meget enkel og forutsetter rasjonelle aktører som handler i storsamfunnets interesse. Modellen forutsetter at for eksempel egeninteresse eller et byråkrati med sin egen agenda ikke er et problem, men som Stone (2012) diskuterer og som diskutert over er dette en noe naiv antakelse. Modellen er uansett nyttig for å demonstrere en ideell situasjon, selv om det i praksis vil være avvik fra denne. I en ideell situasjon er det et klart problem eller behov. Politikken utformes slik at tiltaket blir en effektiv og formålstjenlig løsning på problemet. Tiltaket implementeres slik det er utformet og byråkratiet er nøytrale iverksetter av vedtatt politikk. Output påvirker outcome slik at problemdimensjonen påvirkes i ønsket retning.

I denne modellen er et tiltak noe som skal påvirke problemdimensjonen. Problemdimensjonen er det som ligger til grunn for å starte tiltaket og det man ønsker å påvirke (Mohr, 1995, pp. 13-15). Problemdimensjonen kan være av forskjellig karakter ut i fra hvilket type prosjekt man ser på, det kan være både et *problem* eller et *behov*. Når man har et problem ønsker staten å løse dette problemet. Investeringen i prosjekter er en måte å løse et problem på, altså et *tiltak*. Før et tiltak iverksettes er det imidlertid en *politikkutforming* eller *policyutforming* (Stone, 2012). Det er i denne delen man velger hva slags tiltak som skal iverksettes, på hvilken måte og det er også gjerne her man setter mål om hvordan tiltaket skal påvirke

problemdimensjonen. Etter dette iverksettes tiltaket, tiltaket produserer et produkt eller en ytelse av noe slag, det som blir produsert kalles *output*. Det er imidlertid ikke sikkert at output fører til en forbedring av problemdimensjonen, hvordan problemdimensjonen faktisk påvirkes kalles *outcome* (Mohr, 1995, pp. 15-23). Offentlig oppgaveløsning er vist i figur 3.4 med et eksempel på et tenkt tiltak.

Figur 3.4 Offentlig oppgaveløsning med eksempel på tiltak



I figur 3.4 er det blå boksene modellen, mens de hvite boksene er et tenkt problem, tiltak og løsning. Det er imidlertid problemer med en slik modell, flere av disse er diskutert i større detalj over i delen om modell 1 enn de blir her. I praksis er det gjerne slik at et tiltak ikke skal løse bare et problem, det er gjerne flere problemer som et tiltak skal løse. Under politikktutforming knyttes det derfor gjerne flere mål til prosjektet. Disse kan være klare og konsise, eller av mer diffus og vanskelig målbar karakter. Hvor klare målene er varierer med hva slags prosjekt det er snakk om (Dye, 2011; Stone, 2012, pp. 37-154). Under selve implementeringen av tiltaket spiller byråkratiet bestående av underliggende etater en stor rolle. Det er de som i praksis skal gjennomføre tiltaket, politikerne har begrenset med muligheter til å fullstendig kontrollere alle aspekter. Som Niskanen ([1971] 1974) diskuterer kan byråkratene ha andre ambisjoner og mål enn det den politiske ledelsen har. De kan derfor påvirke hvordan tiltaket faktisk blir implementert, og det er da ikke sikkert at det blir utført på samme måte som politikerne hadde tenkt (Winter og Lehmann Nielsen, 2008). Output kan derfor bli noe annet enn det som ble bestemt under politikktutforming. Outcome kan også bli noe annet enn det som var forutsetningen for prosjektet. Altså blir den tiltenkte effekten av tiltaket ikke som planlagt (Mohr, 1995, pp. 23-30). Det er også en tendens til at politikere er mer opptatt av å vise handlekraft og iverksette populære tiltak enn å fokusere på hvilke tiltak som faktisk fungerer (Dye, 2011, pp. 323-339). Det kan derfor tenkes at det viktigste med modellen, altså hva den faktiske effekten av tiltaket er på problemdimensjonen, ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til.

I denne oppgaven er det de tidlige fasene, og da spesielt behovet som er hovedfokus, selv om det kan oppstå perverse insentiver i de andre delene av modellen er dette ikke fokuset for oppgaven. Effektiv gjennomføring av prosjektene er noe som typisk kan løses med for eksempel kontraheringsstrategi eller mål- og resultatstyring. Samtidig kan ikke de andre komponentene i modellen settes til side fullstendige. Casene som blir evaluert her er i forskjellig stadium av gjennomføring, hva som blir output og outcome for enkelte er derfor vanskelig å vurdere konkret.

Del 4 Statens kvalitetssikringsordning

4.1 Statens kvalitetssikringsordning - KS-ordningen

Høsten 1997 besluttet regjeringen å igangsette et prosjekt som hadde til hensikt å gjennomgå hvordan staten forvaltet store investeringsprosjekter. Som Samset og Volden (2013) skriver var bakgrunnen for statens prosjektmodell (også kjent som Finansdepartementets ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter, eller KS- ordningen) flere statlige investeringsprosjekter der forutsetningene som lå til grunn for vedtakene om igangsetning delvis ikke ble oppfylt. Dette gjaldt særlig kostnadskontroll, men også manglende samfunnsøkonomisk nytte etter prosjektets ferdigstillelse, forsinkelser og endringer av prosjektenes omfang i gjennomføringsfasen (Samset og Volden, 2013; St.prp. nr. 1, 1998-1999, kap. 7.4). Det finnes flere konkrete eksempler på statlige investeringsprosjekter som gikk langt over kostnadsrammen. For eksempel ble utbyggingen av Gardermobanen dobbelt så dyr som anslått på grunn av en rekke forhold, herunder manglende utredning av geologiske forhold og trasévalg. Rikshospitalet ble stadig utvidet og endret på underveis på grunn av økt ambisjonsnivå. Norges Banks hovedkvarter endte med en sluttpris på 2,8 milliarder kroner, mens det opprinnelige kostnadsanslaget var på 500 millioner kroner (Samset og Volden, 2013). Kostnadsoverskridelser var vanlig på 1990-tallet, det var nesten forventet. Som Flyvbjerg, Skamris Holm og Buhl (2003) viser i sin internasjonale studie hadde ikke kostnadskontrollen verken blitt bedre eller verre i løpet av de siste 70 årene (Flyvbjerg m.fl., 2003). Altså var ikke dette problemet noe spesielt for Norge, men mer et generelt problem.

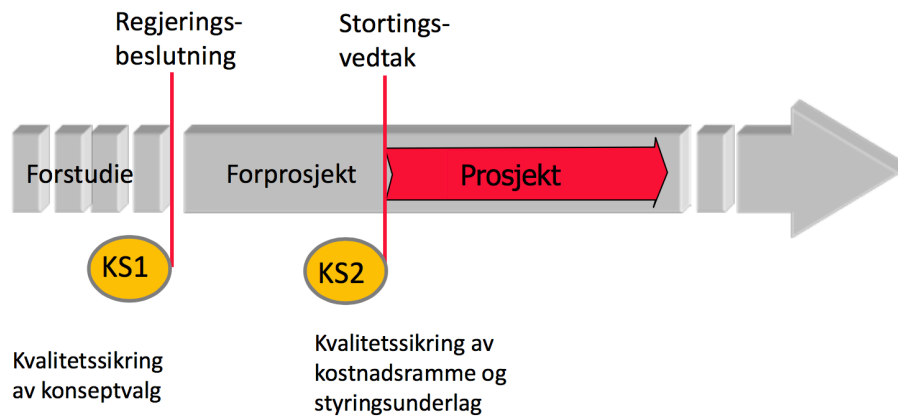
For å få kontroll på problemet vedtok man i første omgang et system med kvalitetssikring av kostnader og styringsunderlag som skulle fremlegges for vedtak i Stortinget (kvalitetssikring 2, KS2). Det var særlig relevant å kontrollere realismen i budsjetteringen av investeringsprosjekter. KS-ordningen skulle gjelde alle statlige investeringsprosjekter som hadde en forventet kostnad på over 500 millioner kroner, og ordningen ble innført fra år 2000. Finansdepartementet fikk ansvaret for å administrere ordningen, og det ble inngått rammeavtale med fem konsulentkonsortier med tung kompetanse innen prosjektstyring og kostnadsestimering etter anbudskonkurranse. Det ble obligatorisk å benytte seg av disse konsulentkonsortiene når kvalitetssikringen skulle gjennomføres. Noen typer investeringer ble holdt utenfor ordningen. Olje- og gassvirksomhet i regi av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), statlige aksjeselskaper (herunder helseforetakene) og rene finansielle

transaksjoner fikk alle unntak fra kravet om kvalitetssikring. Statlige aksjeselskaper administrerer selv sin investeringsportefølje og sine midler. Rene finansielle transaksjoner (for eksempel de som blir utført av Norges Bank som administrerer Statens pensjonsfond utland) falt utenfor begrepet investering. Følgelig var det i praksis investeringer over terskelen på 500 millioner kroner i infrastruktur og samferdsel (ikke luftfart), forsvarsinvestering, byggeprosjekter i statlig regi og IKT-prosjekter som skulle kvalitetssikres (Samset og Volden, 2013; St.prp. nr. 1, 1999-2000, kap. 7.4).

Fra 2005 ble ordningen utvidet til å omfatte enda et kontrollpunkt, nå var det altså totalt to. Kvalitetssikring 1 (KS1), ble innført før regjeringen tar sin formelle investeringsbeslutning. Innføringen av KS1 var en annerkjennelse av at valget om konseptuell løsning er den viktigste beslutningen for statlige investeringsprosjekter. Hvilket konsept som blir valgt har stor betydning for hvor vellykket resultatet blir, da det er vanskelig å sikre god samfunnsøkonomisk nytte uten at forskjellige løsninger (konseptuelle valg) for å løse problemet har blitt diskutert. KS1 ordningen ble derfor innført for å sikre at rett konsept ble valgt. Dersom man ikke sikrer at man velger det konseptet som dekker samfunnets behov best har det liten hensikt å sikre realistiske økonomiske rammer og styringsunderlag. Det ble inngått en ny rammeavtale med gyldighet fra juni 2005 til utgangen av 2010 som nå altså innbefattet to kontrollpunkt, KS1 og KS2 (Samset og Volden, 2013; St.prp. nr. 1, 2004-2005, kap. 10.2).

I mars 2011 ble det inngått en ny rammeavtale for ekstern kvalitetssikring av Finansdepartementet. KS-ordningen i denne perioden er stort sett uendret fra tidligere periode, men terskelverdien er nå økt til 750 millioner kroner. Det er også gjort en endring med tanke på unntaksmulighet fra KS1, dette forutsetter at prosjekter er et rent oppgraderingsprosjekt der det åpenbart ikke finnes noen alternative løsninger. Unntakene som beskrevet over gjelder fortsatt (Samset og Volden, 2013).

Figur 4.1 Statens kvalitetssikringsordning, KS-ordningen



(Samset og Volden, 2013, p. 5)

KS-ordningen er bygd opp med to overordnede beslutningspunkter, altså en enkel modell. Etter KS1 tar regjeringen beslutningen om hva som skal skje med prosjektet, altså konseptvalget. Etter KS2 er det Stortinget som beslutter om prosjektet skal startes etter forprosjektering. En slik modell med forankring på høyt styringsnivå sikrer legitimiteten til prosjektene (Samset og Volden, 2013).

Del 5 Utvalgte caser

Prosjektene som er med i denne oppgaven er ikke tilfeldig valgt, det er med fullt overlegg plukket prosjekter som er forskjellig i natur for å vise forskjeller mellom prosjektene.

Prosjektene varierer i kostnad og hva slags type det prosjekt det er. Det er en svakhet at prosjektene ikke er tilfeldig valgt, men for å kunne belyse problemstillingen på en annen måte ville man støtt på andre problemer som for eksempel at de tilfeldig valgte prosjektene muligens ikke hadde problemer med perverse insentiver.

5.1 Case 1: OL i Oslo 2022 – Eksempel der det er perverse insentiver for mottaker og KS-ordningen blir brukt

Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) (heretter initiativtakerne) ønsket å arrangere de Olympiske Leker og Paralympics (heretter OL) i Oslo i 2022. Initiativtakerne var avhengig av en statsgaranti for utgiftene som lekene ville medføre for både initiativtakerne, dette var en forutsetning for å i det hele tatt kunne søke den internasjonale olympiske komité (IOC) om å få arrangere lekene (Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2013a, 2013b). Initiativtakerne skulle bære en del av utgiftene selv, men størsteparten skulle bæres av staten. Tromsø hadde tidligere ønsket å arrangere OL i 2018, men dette ble stoppet da det i en KS1 rapport fra Advansia AS, Det Norske Veritas AS og Samfunns- og Næringslivsforskning AS (2008) kom frem at OL i Tromsø ville bli betydelig mye dyrere enn først antatt. KS1-rapporten konkluderte med at OL i Tromsø i 2018 ville blitt over 10 milliarder dyrere enn det som var budsjettet med (Advansia AS m.fl., 2008; Ramm, 2013a, 2013b), noe som var utslagsgivende for at søknaden ble trukket tilbake (Grindvoll, 2015; Hjellen, 2008; Ramm, 2013a, 2013b).

Med erfaringene fra planleggingen av OL i Tromsø hadde initiativtakerne lært at det ikke nyttet å underdrive kostnadene for prosjektet med for mye. Det ville ikke vært politisk spiselig. KS1 rapporten fra DNV GL AS, Samfunns- og næringslivsforskning AS og ÅF Advansia AS (2013) viser at OL i Oslo 2022 sin KVVU har mindre prosentvis forskjell på kostnadene som KVVU og KS1 finner enn det Tromsø sin søknad gjør. I stedet for 10 milliarder som Tromsø sin søknad medførte i ekstrautgifter etter KS1, var beløpet for OL i Oslo en del mindre, totalt 1,4 milliarder i differanse mellom KVVU og KS1.

Kvalitetssikringsgruppen (KSG) fant altså at forslaget medførte noe større utgifter enn

beregnet (DNV GL AS m.fl., 2013; Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2013b).

OL i Oslo 2022 ville medføre en stor investering, totalt på over 35 milliarder kroner brutto. En del av dette skulle dekkes av tilskudd og inntekter fra private. Nettobeløpet ble av KSG anslått til mellom 21,7 og 24,5 milliarder, avhengig av hvilket konsept som ble valgt (DNV GL AS m.fl., 2013). I forkant av regjeringens behandling av søknaden fremmet initiativtakerne forslag om en rekke kostnadsreduserende tiltak. I september 2014 sendte de inn et nytt forslag til Kulturdepartementet, der foreslo initiativtakeren forslag som skulle senke kostnadene med 8,8 milliarder. Dette nye forslaget ble kvalitetssikret av DNV GL AS, Samfunns- og næringslivsforskning AS og ÅF Advansia AS (2014). KSG kom frem til at det nye utkastet medførte at utgiftene ble redusert med cirka 4,8 milliarder og offentlige tilskudd med cirka 1,8 milliarder, altså cirka 4 milliarder dyrere enn det initiativtakerne hadde kommet frem til. Samtidig sank den samfunnsøkonomiske nytten noe (DNV GL AS m.fl., 2014).

Det var uklarheter i hvem som skulle betale hva, kostnadsfordelingen mellom stat og kommune ble klart samme dag som Høyres stortingsgruppe skulle ha et møte for å diskutere sin anbefaling til regjeringen (Glomnes og Mellingsæter, 2014). Før regjeringen skulle behandle saken var det en politisk tautrekking, da spesielt internt i regjeringspartiene, og det så en periode ut til at regjeringen ville si ja. Imidlertid ble det klart at Høyres stortingsgruppe var splittet og endte til slutt opp med et nei (Døvik og Nordahl, 2014). Da dette ble klart trakk initiativtakerne søknaden tilbake.

Vurdering

I all hovedsak vil fokus være på Oslo kommune som mottaker, selv om det også må påpekes at andre ville fått nytte, da spesielt området rundt Lillehammer og noen nabokommuner til Oslo. Hovedmottakeren og initiativtaker var Oslo kommune. Prosjektet førte til store og kostbare anlegg som for det meste skulle komme initiativtakerne til gode (Mordt og Juven, 2013; Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2013b). Nå var det slik at initiativtakerne skulle betale for en del av investeringene selv, men dette var investeringer som uansett var nødvendige, initiativtaker uansett hadde forpliktet seg til å gjennomføre og ville ha blitt realisert uten at OL ble gjennomført, om enn i annen rekkefølge enn om OL hadde blitt gjennomført (Glomnes og Mellingsæter, 2014). Når det da

var klart at det ikke ble noe av prosjektet var det fortsatt mange som ønsket seg statlige finansierte idrettsanlegg i Oslo (Hansen og Ridola, 2014; Haram, Gimminsgrud, Sund og Ridola, 2014).

Figur 5.1 Modell 2 for OL i Oslo



De røde boksene i figuren har ikke blitt realisert.

Det fremstår derfor som noe uklart hva slags behov et OL i Oslo faktisk skulle dekke. I søknaden fra initiativtakerne, Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (2013a), pekes det på at OL vil være en ”nasjonal begivenhet som binder landet sammen”. OL skulle videre være et utstillingsvindu for Norge som destinasjon, skape gode opplevelser/lage en folkefest, skape helseeffekter og føre til bygging av idrettsanlegg, infrastruktur og bygninger med etterbruk. Disse tilleggseffektene, som vanskelig lar seg tallfeste, måtte være i størrelsesorden 15-18 milliarder kroner avhengig av hvilket konsept som ble valg for at prosjektet skulle bli samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kvalitetssikringen stiller også spørsmål ved etterbruken av anleggene (DNV GL AS m.fl., 2013). Hva suksesskriteriene eventuelt skulle være lar seg vanskelig måle utover realiseringen av byggeprosjekter. I tillegg skulle bidraget fra initiativtakerne være forholdsmessig lite, 2,2 milliarder (Glomnes og Mellingsæter, 2014) mot totalt over 35 milliarder for hele prosjektet, og dette var investeringer som uansett måtte gjennomføres på et eller annet tidspunkt. Denne kostnadsfordelingen mellom giver og mottaker kom samme dag som regjeringspartiet Høyre diskuterte saken. I kommunal sammenheng er 2,2 milliarder kroner en stor investering, men Oslo er da også en stor kommune med et meget stort budsjett som fyller funksjonen til både en kommune og en fylkeskommune. Det ble, som tidligere nevnt, foretatt en kostnadsreduksjon fra mottakers side. Mottaker forstod etter publiseringen av KS1-rapporten at kostnadene var store (Lote og Løkken, 2014), muligens for store for å være politisk spiselige.

Tabell 5.1 Vurderingstabell for OL i Oslo 2022 etter Modell 1

	Insentivproblemer for agenten i forenklet situasjon					Insentivproblemer i flere ledd					
						Giversidens insentivproblemer				Mottakersidens insentivproblemer	
	Moralsk risiko – Ingen insentiver for mottaker for å forbedre eksisterende situasjon	Skjeve kostnad-nytteanalyser	Utvildelse og overdimensjonering	Lobbyaktivitet	Manglende ressurser til drift	Fokus på symboleffekt	Valgkamp/ politikk	Byråkratenes egeninteresse	Giver overtar de lokales verdier, mål og situasjonsopfatning	Lokalpolitikere som ønsker å vise styrke	Andre aktører med interesser
OL i Oslo 2022	Delvis	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Nei	Nei	Nei	Nei	Delvis	Ja

Insentivene for Oslo kommune er todelt, for det første ville prosjektet medføre stor prestisje og internasjonal oppmerksomhet, for det andre ville prosjektet før til mange og til dels kostbare idrettsanlegg og enkelte oppgraderinger av infrastruktur betalt av staten. I tillegg til investeringer i anlegg i områder rundt Oslo ville det også ført til investeringer i området rundt Lillehammer. Det var altså flere som mottok nytten av prosjektet, og det var få eller ingen forpliktelser utover det som allerede eksisterer for mottakerne, om enn i en annen prioriteringsrekkefølge. Det var derfor ingen grunn for initiativtakerne til å være negative til prosjektet.

Det var også vanskelig å måle en stor del av prosjektets nytte, da disse vanskelig lar seg tallfeste. På den måten ble det vanskelig å i etterkant skulle vurdere om prosjektet hadde vært en suksess eller ikke, det lar seg for eksempel vanskelig måle om OL fører til bedre helse og økt fysisk aktivitet for befolkningen. Som Gripsrud (2012) skriver er effekter som økt økonomisk aktivitet, økt turisme og bedre omdømme i forbindelse med store idrettsarrangement lite sannsynlige konsekvenser av OL. Turisme og økt økonomisk aktivitet i forbindelse med selve arrangementet er av mer forbigående karakter. Vinter OL ville ført til oppmerksomhet i media, men det er ingen automatikk i at stor mediedekning fører til positive økonomiske ringvirkninger. Mye tyder på at effektene på økt turisme, fremtidig eksport og omdømme er begrenset for små arrangementer som ski-VM og Vinter-OL, i alle fall sammenlignet med sommerleker. Så da blir den største effekten som gjenstår begeistring for landets innbyggere, noe som sannsynligvis kan oppnås til en lavere kostnad og med større sikkerhet gjennom andre metoder (Gripsrud, 2012). Også Storm (2012) finner ikke noe som

tyder på at et overskudd for samfunnet eller langsiktig vekst, men mer at store arrangement er en kostbar fest (Storm, 2012).

Totalt sett en stor gave der mottakerne står for investeringer de uansett skulle gjennomføre (små forpliktelser). Mottakeren får videre prestisje, kostbare anlegg og en stor fest som felleskapet via staten må betale for. Kvalitetssikringsordningen brakte regnestykket på banen og det førte til et forslag om en reduksjon av utgiftene (overnevnte kostnadsreduserende tiltak) fra mottakers side, men til slutt ble det klart at regjeringen ikke ønsket å gjennomføre prosjektet.

Perverse insentiver og gaver

Kvalitetssikringsgruppen har tilpasset KS-ordningen til å passe søknaden og KVUen som initiativtakerne har sendt inn. Selv om det var krav om egenandel sørget ikke nødvendigvis dette for å fjerne de perverse insentivene fordi det (i alle fall frem til tolvte time) var uklart hvem som skulle betale for hva, og fordi de investeringene som mottaker måtte bære var investeringer mottaker uansett var forpliktet til.

For Oslo kommune (*agentens*) del er insentivet å få store og svært kostbare anlegg, prestisje og en folkefest. For statens (*prinsipalens*) del ønsker man at prosjektet totalt sett skal være positivt samfunnsøkonomisk sett. Når prinsipalen kontrollerer agentens regnestykke (gjennom KS1) finner man at gevinsten totalt sett er svært usikker. På beslutningstakernivå er det ikke noen perverse insentiver, OL var svært omdiskutert og befolkningen var lunke til prosjektet (Døvik og Nordahl, 2014).

Mottakerne skulle få kostbare anlegg og prestisje, mens storsamfunnet endte opp med en stor regning med svært usikre gevinster tilbake. Til tross for en egenandel på flere milliarder er dette en gave fordi egenandelen var kostnader man uansett var forpliktet til.

5.2 Case 2: E16 Lærdalstunnelen - Eksempel der det er perverse insentiver på mottaker og giversiden og KS-ordningen ikke blir brukt

Mellom Bergen og Oslo har det i flere tiår vært diskusjoner om hvilken trasé en stamvei skal bruke. Diskusjonen har vært preget av store interessemotsetninger mellom forskjellige lokale grupperinger, å få en stamvei via sitt tettsted med høy standard er positivt både for den lokale

næringen samt lokale og regionale transportsystemer (Samset m.fl., 2014). En vintersikker stamvei med høy regularitet, fergefritt og god standard har vært en målsetning i lang tid. Statens vegvesen startet på 1970-tallet arbeidet med å utrede problemstillingen, Stortinget vedtok i 1975 at den viktigste forbindelsen skulle være E16 over Filefjell. Det finnes imidlertid mange forskjellige veier for komme seg fra vest til øst. Totalt ble det under siste utredning fra Statens vegvesen (2015) utredet for sju forskjellige veiforbindelser med diverse varianter, totalt 11 alternativer ble beregnet i transportmodellanalyse og det ble anbefalt to forbindelser som hovedvei mellom landets to største byer (Statens vegvesen, 2015). På grunn av mange alternativer var det ønskelig å sette inn ressursene på et av alternativene for å få en strekning med god standard. Stortingets vedtak om E16 fra 1975 innebar også en opprustning av Rv. 50 Hol-Aurland (fra 2010 nedgradert til fylkesvei) som et ledd i en midlertidig løsning. Vegvesenet ønsket Rv. 7 over Hardangervidda som sommervei og E134 over Haukeli som vintervei. Samferdselsdepartementet var ikke enige og foreslo Rv. 50, siden dette var en fergefri forbindelse (Stamvegutvalget E16, 2011).

Det var to store utfordringer med å velge en strekning som stamvei, nemlig vinterproblematikk (stenging på grunn av dårlig vær) og ferger. Både Rv. 7 over Hardangervidda og E134 over Haukeli er belastet med begge problemene. Rv. 50 Hol-Aurland var fergefritt, men også her var det problemer med stenginger vinterstid, om enn noe mindre enn Rv. 7 og E134, Rv. 50 var preget av krevende stigningsforhold. E16 over Filefjell var det tryggeste alternativet med tanke på vinterproblematikk, men inkluderte da et av landets lengste fergesamband, Lærdal-Gudvangen (Samset m.fl., 2014).

Stortinget konkluderte igjen med stamveien skulle gå via E16 over Filefjell i St.meld. nr. 53 (1990-91) i likhet med vedtaket fra 1975. Vegvesenet ønsket Rv. 50 Hol-Aurland, men departementet hadde igjen en annen vurdering enn fagetaten. De ønsket E16 over Filefjell og videre (gjennom tunnel) mellom Lærdal og Aurdal. Dette ville sørge for bedre kommunikasjon med fylkessentret i Sogndal og et bedre samband mellom en større region. I tillegg ville en slik løsning sørge for at stamveien hadde lite stenging på grunn av vinterproblematikk. Samferdselsdepartementet pekte på at trafikkmengden som ferdes mellom Oslo og Bergen var liten og at regionale virkninger måtte tillegges størst vekt, dette var en kontroversiell anbefaling. Både på grunn av at det var i strid med faglige anbefalinger, at det var regionale hensyn som veide tungt og at dette førte stamveien mellom landets to

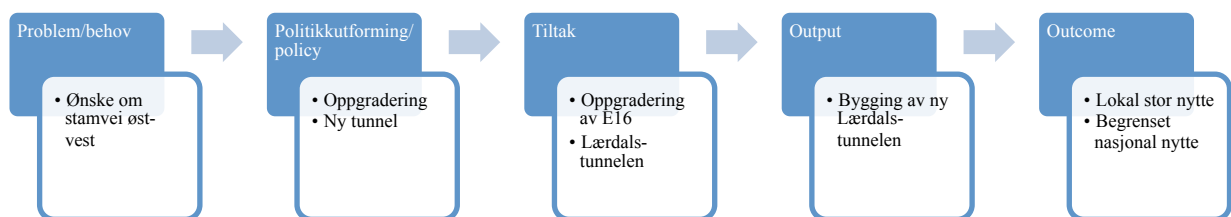
største byer gjennom Lærdal. Det var heller ikke gjort noen forsøk på å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i de forskjellige alternativene.

Et slikt vedtak medførte de facto et vedtak om bygging av tunnel, etter departementets anbefaling lukket Stortinget mulighetsrommet selv om selve bevillingen til tunnelbyggingen ikke kom på plass før et senere tidspunkt. Selve linjevalget var gjenstand for omfattende debatt og utredninger inntil man i 1993 kom frem til at verdens lengste veitunnel (24,5 km) skulle bygges mellom Lærdal og Aurland. Byggingen tok til i 1995 og tunnelen med tilhørende veinett åpnet i slutten av år 2000 til en kostnad av rett over 1 milliard (2000-kroner). Det ble ikke avsatt midler til oppgradering av resten av E16 og ulike grupperinger, muligens med andre målsetninger enn de nasjonale målsetningene, fortsatte arbeidet for å få midler til sine prosjekter på de øvrige alternativene på strekningen mellom Oslo og Bergen (Samset m.fl., 2014).

Vurdering

Et viktig poeng med hele vedtaket om å bygge E16 Lærdalstunnelen er at det var flere andre alternativer for en stamvei mellom Oslo og Bergen og det ble ikke foretatt noen vurderinger av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten mellom de forskjellige alternativene. Etter åpningen av tunnelen økte trafikken på strekningen markant, den ble om lag tidoblet. I dag bruker omtrent halvparten av veitrafikken i transportkorridoren mellom Oslo og Bergen de nordlige fjellovergangene. Men resten av strekningen på E16 mellom de to byene har ikke blitt oppgradert til god standard, en forutsetning for Stortingets vedtak var at E16 skulle prioriteres foran andre traséer. Dette har ikke skjedd, tvert om har flere av alternativene blitt oppgradert. For eksempel har Rv. 7/Rv. 13 har fått Hardangerbrua og andre prosjekter som korter ned reisetiden for alternativet via Hardangervidda, på E134 over Haukeli pågår det også et stort utbyggingsprosjekt.

Figur 5.2 Modell 2 for E16 Lærdalstunnelen



Poenget med E16 Lærdalstunnelen var å stadfeste Stortingets vedtak om at E16 skulle være en vintersikker og fergefri stamvei mellom Oslo og Bergen. Først når man brukte argumentasjon om regional nytte ble det bevilget penger til tiltaket. Innen norsk samferdselspolitikk er Stortingsvedtaket om E16 Lærdalstunnelen siden blitt karakterisert som en av tidenes største politiske hestehandler. Flere politiske aktører, de borgerlige og SV, anså det som unødvendig omvei at stamveien skulle gå gjennom Sogn- og Fjordane fylke, hjemfylket til daværende samferdselsminister Kjell Opseth. Arbeiderpartiet fikk SV med på å støtte prosjektet, til gjengjeld skulle Ringeriksbanen få støtte fra AP. Ringeriksbanen ville ført til en times kortere reisetid med tog mellom Oslo og Bergen, denne banen er imidlertid ikke påbegynt enda (Mæland, 2012; Valestrand, 2012). Daværende samferdselsminister Opseth har fått mye kritikk for at fikk Stortinget med på at stamveien mellom Oslo og Bergen skulle gå via hans hjemfylke, til tross for en betydelig lengre reisevei i forhold til andre alternativer. Som nevnt tidligere vedtok Stortinget allerede i 1975 at stamveien skulle gå på E16, dette var før Opseths tid. Nå når Hardangerbrua, som tidligere ble ansett som langt utenfor rekkevidde, er ferdigstilt og praktiske hensyn og teknologiske begrensninger spiller mindre rolle er mulighetene annerledes, dette gir rom for politisk spill.

Tabell 5.2 Vurderingstabell for E16 Lærdalstunnelen etter Modell 1

	Insentivproblemer for agenten i forenklet situasjon					Insentivproblemer i flere ledd					
						Giversidens insentivproblemer				Mottakersidens insentivproblemer	
	Moralsk risiko – Ingen insentiver for mottaker for å forbedre eksisterende situasjon	Skjeve kostnad-nyteanalyser	Utvildelse og overdimensjonering	Lobbyaktivitet	Manglende ressurser til drift	Fokus på symboleffekt	Valgkamp/ politikk	Byråkratenes egeninteresse	Giver overtar de lokales verdier, mål og situasjonsoppfatning	Lokalpolitikere som ønsker å vise styrke	Andre aktører med interesser
E16 Lærdalstunnelen	Delvis	Ikke benyttet	Delvis	Ja/nei	Nei	Delvis	Ja	Nei	Ja	Delvis	Ja

Fordi bare et mindre antall bilister velger E16 som rute mellom øst og vest på grunn av svært varierende standard på strekningen og lang kjørevei fremstår tunnelen som et prosjekt der brorparten av nytten tilfaller regionen. I motsetning til mange andre tilsvarende tunneler er det ikke brukerfinansiering. Lærdalstunnelen er i sin helhet finansiert av staten (Samset m.fl., 2014). Krav om egenandel kunne ha dempet de perverse insentivene, selv om det kunne medført finansieringskostnader i et prosjekt med lite trafikk.

At det heller ikke ble foretatt noen samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering mellom de forskjellige alternativene er også problematisk, de regionale virkningene var viktigere enn storsamfunnets mål. I dag finnes det ingen stamvei mellom våre to største byer som holder ønsket standard, diverse utbyggingsprosjekter på de alternative veiene fører til at det stedvis er god standard, men en stamvei med gjennomgående god standard mangler (Johansen, 2013).

Perverse insentiver og gaver

Det er lite sannsynlig at man i dag ville valg E16 som stamvei for trafikk mellom øst og vest (Samset m.fl., 2014). For de lokale interessegruppene og lokalpolitikere var det ingen grunn til å være negativ til prosjektet der de fikk en kostbar tunnel uten noe krav til motytelser i form av egenandel eller andre forpliktelser. Hadde resten av strekningen på E16 blitt oppgradert hadde bildet muligens vært noe annerledes, mens om nevnt over har ressursene blitt fordelt på flere av de andre alternativene slik at man totalt sett står uten en stamvei mellom øst og vest med ønsket standard.

For de lokale pressgruppene og regionen (*agenten*) var motivasjonen å erstatte landets lengste fergestrekning med en tunnel som bandt regionen tettere sammen. For statens (*prinsipalens*) del var motivasjonen å bidra til en stamvei med høy standard mellom øst og vest samtidig som man bidro til positive virkninger i en region, men prinsipalen har i etterkant ikke fulgt opp med de ressursene som trengs for å fullføre det første målet. Trolig var det politiske spillet så viktig at man kan snakke om perverse insentiver på beslutningstakernivå, for samferdselsminister var det et populært tiltak. Om man antar at målet er å bli gjenvalgt er det ikke negativt å kunne vise til slike prosjekter. Fordi staten betalte prosjektet i sin helhet er med, begrunnelsen av regionale forhold, er dette utvilsomt en gave til regionen betalt av felleskapet. Det er regionen som får størst nytte av tunnelen, uten selv å ha bidratt.

5.3 Case 3: E6 Stjørdal - Eksempel der det er perverse insentiver på mottakersiden men kun KS2 blir brukt

E6 Stjørdal er et veiprojekt på strekningen Værnes-Kvithammer på E6 i Nord-Trøndelag. Det ble bygd tunneler, kryss og 5 km ny vei med høy standard på strekningen som ble åpnet i november 2013 (Statens vegvesen, ingen dato-b). Strekningen er en del av veiprojektet E6 Trondheim – Stjørdal, tidligere E6 øst. Prosjektet er en videreføring av et Stortingsvedtak fattet tilbake i 1986. Strekningen *mellom* de to byene er ferdig utbygd med for det meste to-

felts vei og flere tunneler ferdigstilt mellom slutten på 1980-tallet og midten på 1990-tallet. Hele prosjektet har to parseller, den ene er i Trondheim, mens den andre er i Stjørdal, her er det parsellen i Stjørdal som er fokus.

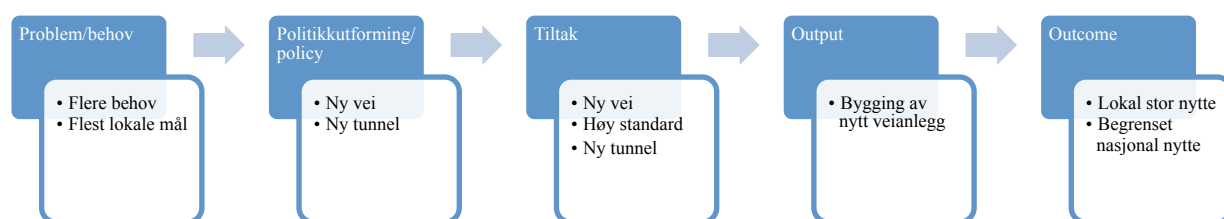
Utbyggingen førte til at veinettet på Stjørdal holder en svært høy standard sett i forhold til trafikkmengden. Det har for eksempel blitt bygd fire-felts vei på hele E6 på strekningen, trafikkmengden tilsier at en billigere to-felts vei hadde vært tilstrekkelig. Før utbyggingen var det også det som var tilfelle. E6 går også over til to-felts vei på hver side av strekningen. Det har også blitt bygd en kostbar tunnel på flatmark, Tangtunnelen er en miljøtunnel der meningen er å åpne Stjørdal sentrum mot sjøen, minske støy og frigjøre areal. Imidlertid går jernbanen og andre veier fortsatt over bakken og det er store bygg (herunder Statoils kompleks) som fortsatt er en barriere mellom sentrum og sjøen. Tunnelen var også teknisk komplisert på grunn av vanskelige grunnforhold, hvilket var kostnadsdrivende. Tunnelen er ikke utformet for noe annet enn grøntområder på taket, det frigjorte arealet kan derfor ikke brukes til bygging av hus. Det har også blitt bygd fire-felts vei på hovedatkomsten inn til Stjørdal sentrum som er en del av E14. Dette er en kort strekning og også her går veien over til to-felt etter å ha passert gjennom sentrum. Det ble også bygd et ringveisystem som kan brukes ved stenging av tunnelen og som går rundt sentrum av Stjørdal (Holte Consulting og Econ Pöyry, 2008). Målet med prosjektet var flerfoldig, bedre trafikk sikkerhet, miljø, bedre fremkommelighet og å bidra til en god stedsutvikling av Stjørdal var målsetningene til prosjektet (Statens vegvesen, ingen dato-b).

Som Fordal (2011) skriver var Stjørdal kommune en stor pådriver av at E6 skulle legges i tunnel og at veien for øvrig skulle bygges med høy standard. Totalt kostet parsellen rett under 1 milliard. Prosjektet ble finansiert av bevilninger fra staten som utgjør 20%, de resterende 80% ble finansiert av brukerbetaling i form av bompenger (Statens vegvesen, ingen dato-b). I Nasjonal transportplan (NTP) for 2006-2015 er prosjektet omtalt og det forutsettes bompengefinansiering på 60% (St.meld. nr. 24, 2003–04), grunnen til økningen til 80% er nye elementer innlagt i prosjektet som øker kostnaden betydelig (Statens vegvesen, ingen dato-a).

Vurdering

Om man ser på trafikkmengden på Stjørdal, som får størst nytte av prosjektet, er denne liten i forhold til veiens standard. For gjennomgangstrafikken representerer ikke den høye standarden på en kort strekning mye nytte siden veien snevres inn til to felt på begge ender av parsellen (Holte Consulting og Econ Pöyry, 2008). Ekstraregningen for tunnelen ble cirka 70 millioner (Fordal, 2011) mens man kunne spart over 200 millioner om man hadde valgt en løsning med to-felts vei på hele parsellen (Holte Consulting og Econ Pöyry, 2008).

Figur 5.3 Modell 2 for E6 Stjørdal



Som nevnt over er egenandel i form av bompenger på 80%, noe som man kan forvente vil redusere perverse insentiver. Selve innkrevingen av bompengen er imidlertid plassert mellom Stjørdal og Trondheim. Om man kun ferdes rundt Stjørdal uten å kjøre inn mot Trondheim betaler man ikke bompenger. Denne bompengedekningen er heller ikke noe nytt, men har eksistert siden åpningen av parsellen mellom Trondheim og Stjørdal (Holte Consulting og Econ Pöyry, 2008). På denne bakgrunnen slapp lokalpolitikere i Stjørdal den belastningen det er å innføre et upopulært tiltak som bompengedekning. Det er de som kjører hele strekningen som betaler egenandelen for parsellen som de lokale brukerne på Stjørdal får størst nytte av, mens de som kjører en lengre strekning har begrenset nytte av prosjektet.

Det har ikke blitt gjennomført KS1 av prosjektet, men en KS2 rapport forfattet av Holte Consulting og Econ Pöyry (2008) kvalitetssikrer styringsunderlaget og kostnadsoverslaget. Denne rapporten har ikke som oppgave å vurdere forskjellige konseptuelle valg, og det er da heller ikke meningen med en KS2-rapport. Konseptet er ”låst” når det kommer til KS2, men rapporten er uansett interessant, og da spesielt delen som omtaler kuttlisten. Det anbefales at de prosjektene Statens vegvesen har foreslått står, men at kuttlisten utvides til å omfatte store kutt på Stjørdalsparsellen av prosjektet. På grunn av liten trafikk foreslås det at det bygges kun to-felts vei uten miljøtunnel (Holte Consulting og Econ Pöyry, 2008). Det er også

interessant at man påpeker at det kan være perverse insentiver i prosjektet som gjør at disse tiltakene ikke allerede er på kuttlisten:

”Den kommunale forankringen sikrer et bredt eierskap til kuttlisten. På den annen side kan en slik forankring motvirke en tilstrekkelig omfattende kuttliste, ettersom kommunene – som selv bærer minimale kostnader – har all interesse av et så omfattende veisystem som mulig.”

- (Holte Consulting og Econ Pöyry, 2008, p. 21)

Det kan også tenkes at Statens vegvesen på lokalt nivå har delvis overtatt de lokales mål og virkelighetsoppfatning. Det fører prestisje og sysselsetting med å bygge en teknisk komplisert tunnel og et stort og flott veianlegg. Vegvesenet har derfor ingen insentiver til å skalere prosjektet ned. Samtidig vet vi at kommunen er viktige premissgivere, og vegmyndighetene må forhandle med kommunen og andre lokale interessenter når en ny vei skal bygges. Kommunen er en viktig part i forbindelse med bygging av veianlegg siden de har stor myndighet etter plan- og bygningsloven (Strand, Olsen, Leiren og Halse, 2015; Welde, Eliasson, Odeck og Börjesson, 2013). Statens vegvesen ved Regionvegkontoret har tett dialog med kommuner, fylkeskommuner og andre interessenter, og det er derfor naturlig å anta at regionale behov veier tyngre enn nasjonale behov for disse lavere administrasjonsnivåene. Det er Regionvegkontorene som prioriterer mellom prosjektene som skal inn i NTP (Strand m.fl., 2015).

Tabell 5.3 Vurderingstabell for E6 Stjørdal etter Modell 1

	Insentivproblemer for agenten i forenklet situasjon					Insentivproblemer i flere ledd					
						Giversidens insentivproblemer				Mottakersidens insentivproblemer	
	Moralsk risiko – Ingen insentiver for mottaker for å forbedre eksisterende situasjon	Skjeve kostnad-nytteanalyser	Utvildelse og overdimensjonering	Lobbyaktivitet	Manglende ressurser til drift	Fokus på symboleffekt	Valgkamp/ politikk	Byråkratenes egeninteresse	Giver overtar de lokales verdier, mål og situasjonsoppfatning	Lokalpolitikere som ønsker å vise styrke	Andre aktører med interesser
E6 Stjørdal	Delvis	Ikke benyttet	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Delvis	Delvis	Delvis	Nei

Perverse insentiver og gaver

Her har man bygd et kostbart veianlegg med stor lokal nytte og liten nasjonal nytte. Kommunen har vært pådriver for å få et omfattende veisystem med en kostbar tunnel der et viktig argument for å bygge tunnelen har vært å åpne sentrum mot sjøen, men både jernbane

og store kontorbygg ligger fortsatt i veien. I retning mot Trondheim er det samtidig et stort behov for oppgradering av et ulykkesbelastet veinett (E6) som nærmer seg kapasitetsbegrensningen. Det er stor trafikk mellom Trondheim lufthavn Værnes og Trondheim, men et svakt togtilbud som også trenger investeringer i infrastruktur for å komme opp til god standard (Statens vegvesen og Jernbaneverket, 2011), man kan derfor vurdere om ressursene har blitt satt inn på rett sted, her kan man tenke seg alternativkostnader. Som nevnt over sitter statens fagetat (Statens vegvesen) i forhandlinger med de lavere administrasjonsnivåene om veiprosjekters utforming, kommunen har her makt i forhold til sitt ansvar etter plan- og bygningsloven.

Staten (*prinsipalen*) ønsker velfungerende og effektive transportkorridorer, mens de lokale kreftene (*agenten*) ønsker et så omfattende veianlegg som mulig uten å vurdere om dette er formålstjenlig. Agenten hadde neglisjerbare forpliktelser siden det er bilistene som ferdes på et lengre strekning sammen med prinsipalen som betaler for prosjektet.

Totale sett har Stjørdal fått et veianlegg med høy standard og god kapasitet uten at de lokale har pådratt seg noen forpliktelser, altså en gave. Anlegget får lite nytte for andre enn de som ferdes lokalt da gjennomfartstrafikken uansett er begrenset av veinettets kapasitet på begge sider.

5.4 Case 4: Stad skipstunnel: Eksempel der det er perverse nivå på alle nivå, også på beslutningstakersiden og KS-ordningen blir brukt

Langs norskekysten er det gode muligheter for å seile innaskjærs, Stadlandet som ligger lengst nord i Sogn og Fjordane fylke er det mest kjente unntaket mellom Stavanger og Ålesund. I sjøen utenfor Stad er det undervannstopografi med grunt vann og bratte fjellsider med bølgerrefleksjon, dette skaper svært krevende bølgeforhold i dårlig vær og gjør det krevende å føre skip forbi. En strekning på omtrent fire nautiske mil er spesielt krevende når bølgeforholdene er harde og fører til at mindre skip enten må vente til været har løyet eller seile langt utenfor Stadlandet. Lenger ut er bølgene mer stabile og problemet unngås ved å ferdes i lenger ut, store skip som uansett seiler langt ut blir ikke berørt (Kystverket, 2010). På 1870-tallet ble den første ideen om en skipstunnel gjennom Stadlandet lansert. Det har blitt fremmet forslag om en kanal forbi og under andre verdenskrig hadde den tyske okkupasjonsmakten planer om å realisere en tunnel, men krigen ender før prosjektet startes. I

1984 starter en interessegruppe bestående av lokale interessenter et mer målrettet arbeid med å få en tunnel realisert og dannet et selskap til formålet. Denne gruppen gjennomførte forprosjekter og innhentet anbud på bygging av en skipstunnel gjennom Stadlandet. Gruppens arbeid resulterte, etter en rekke utredninger om saken, i 1991 i en søknad fra Sogn- og Fjordane og Møre og Romsdal fylkeskommuner til regjeringen om bygging av tunnelen (Flaaten, 2014). Tanken var at kommune, brukere og stat skulle bidra med en tredjedel av kostnadene hver. Etter hvert som årene har gått, skiftende regjeringer har hatt forskjellige vurdering og prosjektet blitt utredet en hel rekke ganger så har det foreslåtte prosjektet utviklet seg voldsomt. Prislappen har mer enn tidoblet seg (prisjustert). Det første forslaget var en tunnel som skulle takle små fartøy på opptil 600 bruttotonn, deretter ble det økt til skip på opptil 5.000 bruttotonn og i dag skip på 16.000 bruttotonn, som tilsvarer Hurtigrutens største skip (Samset m.fl., 2014).

Argumentene for å bygge tunnelen har forandret seg i løpet av de drøyt 30 årene siden interessegruppen organiserte seg i et selskap. Det første argumentet var sikkerheten til sjøs, etter hvert ble det sysselsetting og bosetting lokalt, videre var næringsutvikling brukt som argument, men i dag er det igjen sikkerheten til sjøs som er hovedargumentet. Det har blitt gjennomført en hel rekke med forskjellige utredninger og flere kvalitetssikringsrapporter. Staten har betalt for de fleste av disse kostbare utredningene og rapportene. De lokale interessegruppene, kommunen og fylkeskommunen har mobilisert kraftig for å få prosjektet realisert (Samset, Strand og Hendricks, 2009).

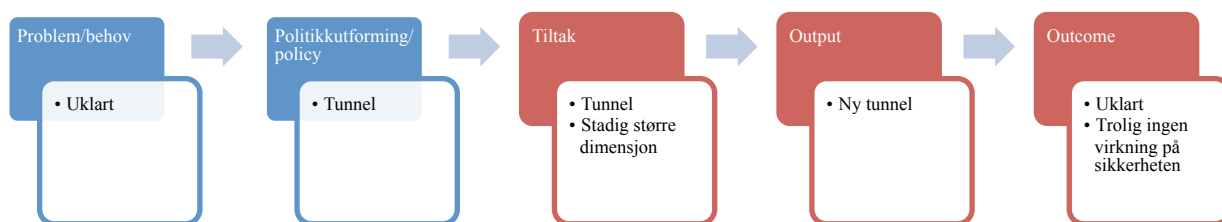
Samtlige av de utredningene som har blitt gjennomført viser til negativ samfunnsøkonomisk gevinst. Antallet problemer har blitt endret over tid og nye har kommet til, samtidig har ikke andre konseptuelle løsninger blitt vurdert, kun forskjellige dimensjoner. Uansett hva problemet har vært så har tunnel, og gjerne i stadig økende dimensjon, vært løsningen (Whist og Christensen, 2011). Den siste KVVU fra Kystverket (2010) finner at tunnelen ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom. SINTEF Bedriftsutvikling Ålesund ble hyret inn av Maritimt Forum Nordvest for å ta en kritisk gjennomgang. Resultatet av denne er en at prosjektet blir veldig samfunnsøkonomisk lønnsomt, faktisk blir det anslått en netto nytte på over en milliard (Flaaten, 2014). KVVU fra Kystverket blir kvalitetssikret av Holte Consulting og Econ Pöyry (2012), de finner i likhet med KVVU at tunnelen ikke er lønnsom uansett hvilket av alternativene fra KVVU som realiseres. Igjen har en ny gjennomgang blitt bestilt av Maritimt

Forum Nordvest der SINTEF Bedriftsutvikling nok en gang kommer frem til at skipstunnelen blir samfunnsøkonomisk lønnsom, om enn noe mindre enn forrige gang de regnet på det (Flaaten, 2014).

Vurdering

Det er uklart hva slags problemer skipstunnelen faktisk løser. Dersom argumentet er sikkerheten til sjøs så er dette langt på vei ivarettatt av bedre og større skip, bedre vær- og bølgevarsling og en endret skipsled som går lenger fra land. I tillegg har bedre navigasjonsutstyr, sikringsutstyr og redningstjenester redusert risikoen. Det har ikke vært alvorlige ulykker på strekningen de siste 25 år. Dersom argumentet er transport av varer og personer så finnes det mange alternative transportmidler og transportveier. Det argumentet som da står igjen er lokale effekter som midlertidig oppsving som følge av utbyggingen og muligens noe lokal sysselsetting over tid for betjening av trafikk og turisme (Samset m.fl., 2014). Merk at tunnelen forutsettes fjernstyrt fra en av Kystverkets eksisterende trafikkssentraler (Kystverket, 2010). Disse argumentene er ikke det som er fokuset i debatten, men mer storsamfunnets nytte i form av unngåtte ulykker, mindre ventetid for sjøtrafikken og mer transport over til sjøveien.

Figur 5.4 Modell 2 for Stad skipstunnel



De røde boksene i figuren har ikke blitt realisert.

De lokale kreftene er sterkt medvirkende til at saken ikke forsvinner, hver gang de sentrale beslutningstakerne har sagt nei har de kommet med nye momenter på banen, enten ved å endre på prosjektet eller ved å komme med egne rapporter som viser noe helt annet enn det staten har kommet frem til 26 (Samset m.fl., 2009). Som nevnt over har prosjektet stadig økt i omfang etter hvert som tiden har gått, og samtidig har behovet for tunnelen blitt mindre på grunn av større og sikrere båter, endret skipsled og andre forhold som medfører at passering av Stad utgjør et stadig mindre problem. Videre fører økende dimensjoner på tunnelen til at prosjektet blir enda mindre samfunnsøkonomisk lønnsomt. Et godt spørsmål er hvorfor dette prosjektet får lov til å fortsette til tross for flere velfunderte argumenter mot det. En forklaring

er sterkt engasjement fra lokalt nivå til å holde prosjektet i gang. En annen åpenbar årsak at sentralt nivå ikke evner å si nei, men hele tiden utsetter avgjørelsen og kommer med støtte til Kystverket for å fortsette arbeidet med prosjektet. De lokale kreftene har etter hvert klart å gjøre dette til en kamp mellom Vestlandet og Østlandet og mellom sentrum og periferi, der det er staten som skal finansiere prosjektet i sin helhet. Regjeringen har lagt inn et premiss om de lokale også må bidra, men ikke med hva. Trolig er dette bidraget av neglisjerbar størrelsesorden tatt prosjektets dimensjoner i betraktning (Samset m.fl., 2014).

Tabell 5.4 Vurderingstabell for Stad skipstunnel etter Modell 1

	Insentivproblemer for agenten i forenklet situasjon					Insentivproblemer i flere ledd					
						Giversidens insentivproblemer			Mottakersidens insentivproblemer		
	Moralsk risiko – Ingen insentiver for mottaker for å forbedre eksisterende situasjon	Skjeve kostnad-nytteanalyser	Utvildelse og overdimensjonering	Lobbyaktivitet	Manglende ressurser til drift	Fokus på symboleffekt	Valgkamp/ politikk	Byråkratenes egeninteresse	Giver overtar de lokales verdier, mål og situasjonsopptatning	Lokalpolitikere som ønsker å vise styrke	Andre aktører med interesser
Stad skipstunnel	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Nei	Ja	Ja	Ja

Når mottaker frigjøres fra forpliktelser er det snakk om en ressuroverføring som kun går en vei, altså en gave. I et slikt insentivbilde er det ingen insentiver for mottaker å sørge for realisme eller moderasjon, når prosjektet først ble foreslått i 1984 var det av en betydelig mindre skala og kostnad, her skulle 2/3 av finansiering komme fra lokalt nivå. Det opprinnelige forslaget var at mindre båter (de med størst problemer med å passere rundt Stadlandet) skulle få en trygg passeringssmulighet, i en utredning fra Kystverket (2007) var det faktisk et alternativ med to parallelle løp i tunnelen som skulle kunne ta skip på opptil 35.000 bruttotonn. Det vil si at to oljerigger kan passere samtidig (Samset m.fl., 2014). Prosjektet er omtalt i NTP og regjeringen har valgt å gå videre med prosjektet til KS2 med begrunnelse å øke sikkerheten til sjøs (Meld. St. 26, 2012-13). Det er altså på god vei til å bli realisert.

Perverse insentiver og gaver

Om prosjektet realiseres er det et klart eksempel på hva som kan skje om man har perverse insentiver i et statlig finansiert investeringsprosjekt. Det blir i så fall bygd et svært kostbar anlegg med liten nytte. Tunnelen vil ikke føre til bedre sikkerhet på sjøen, fordi dette er et

problem som langt på vei er løst og for skip av en viss størrelse vil det være raskere, tryggere og billigere å gå i vanlig skipsled. Det vil trolig heller ikke føre til mer sjøgående transport siden det finnes gode alternativer. De som får størst nytte er de små skipene som tunnelen i utgangspunktet var tiltenkt, de får i så fall god plass. Det er også interessant at det ikke er en typisk informasjonasymmetri her, sentrale myndigheter får god informasjon gjennom utredninger og rapporter mens de lokale jobber hardt for å avvise disse og holde prosessen gående (Samset m.fl., 2014).

Prosjektet har ført til perverse insentiver på alle nivå. For mottakersiden (*agenten*) er insentivet å få en stor tunnel som vil føre til investering i et grisgrendt område uten noen forpliktelser. For giversiden (*prinsipalen*) er insentivet en symboleffekt, et ønske om å vise at man bryr seg om periferi og øke populariteten til de folkevalgte i posisjon. Man har gjort noe med et problem, så får det nå så være om effekten blir noe særlig stor. Det er i dette tilfellet enkelt for mottaker å fortsette prosessen siden giver betaler for arbeidet med dette, staten har betalt for mange svært kostbare utredninger og støtter arbeidet med prosjektet videre. Så for mottaker er det bare å avvise det som kommer, i visshet om at uansett hva utfallet blir så fører det ikke med seg noen forpliktelser.

Prosjektet er i aller største grad en gave fordi det ikke er noe krav om forpliktelser for mottaker.

Del 6 Sammenfattende analyse

Alle prosjektene har innslag av perverse insentiver, i noen er de klarere enn i andre. Målet med oppgaven er å belyse hvordan statens kvalitetssikringsordning kan motvirke perverse insentiver i tidligfasen av prosjekter.

To av prosjektene har blitt gjennomført, ett har blitt stoppet og ett er i en KS2 prosess. To prosjekter har gjennomgått både KVU og KS1, ett har kun gjennomgått KS2 og ett har ikke blitt kvalitetssikret.

6.1 Analyse etter Modell 2

Om man ser på vurdering av prosjektene fra modell 2 fra kapittel 3.2 går det igjen at det prosjektutløsende behovet er uklart i for OL i Oslo og Stad skipstunnels del. For E6 på Stjørdal er det flere behov som skal dekkes, men resultatet blir at man får en stor lokal nytte, men liten nasjonale nytte. For Lærdalstunnelens del er det et overordnet behov om stamvei mellom øst og vest, men samtidig en målsetning om å knytte regionen nærmere sammen, med det første mislykkes prosjektet men det andre lykkes prosjektet dels med.

Under selve politikktutforming er det for OL i Oslos del et politisk spill mellom Oslo kommune og regjeringen. I prosjektet om Lærdalstunnelen er det virkelig et politisk spill, som nevnt en stor hestehandel. I tilfelle E6 Stjørdal er det konseptet låst i samarbeid mellom de lokale før det kommer til beslutningstaker, det samme gjelder for skipstunnelen, men av andre årsaker. For Stad skipstunnel er det ikke noe annet konsept som har blitt vurdert, bare forskjellige dimensjoner.

Når det kommer til selve tiltaksbiten og output har det i de to prosjektene som har blitt ferdigstilt (E6 Stjørdal og E16 Lærdalstunnelen) stort sett blitt gjennomført som planlagt. Gjennomføringsstrategi og praktiske forhold vil avgjøre og kunne ha avgjort for forholdet mellom politikktutforming via tiltak til output for de to siste.

Outcome, altså hvordan tiltaket faktisk påvirker problemdimensjonen, er mer interessant for denne oppgavens del. I tilfellet med OL i Oslo var dette svært usikkert, både på grunn av et komplekst prosjekt og fordi problemet ikke var klart definert. I tilfellet med Lærdalstunnelen har det vært et bra outcome for målsetningen om å binde regionen sammen, men for landet

som helhet der målet var en stamvei med høy standard mellom øst og vest har det ikke blitt ønsket outcome på grunn av manglende oppfølging. For E6 Stjørdal har målene til dette prosjektet, som stort sett var av lokal karakter, delvis blitt møtt. For storsamfunnet som helhet som har et ønske om effektive transportkorridorer er et begrenset med nytte. For Stadtilfellet blir outcome trolig det motsatte av hva man ønsker, verken sikkerheten eller transporten til sjøs vil øke.

6.2 Analyse etter Modell 1 - Insentivproblemene

Tabell 6.1 sammenfattat vurderingstabell for prosjektene etter Modell 1

	Insentivproblemer for agenten i forenklet situasjon					Insentivproblemer i flere ledd					
						Giversidens insentivproblemer				Mottakersidens insentivproblemer	
	Moralsk risiko – Ingen insentiver for mottaker for å forbedre eksisterende situasjon	Skjeve kostnad-nytteanalyser	Utvildelse og overdimensjonering	Lobbyaktivitet	Manglende ressurser til drift	Fokus på symboleffekt	Valgkamp/ politikk	Byråkratenes egeninteresse	Giver overtar de lokales verdier, mål og situasjonsoppfatning	Lokalt politikere som ønsker å vise styrke	Andre aktører med interesser
OL i Oslo 2022	Delvis	Delvis	Delvis	Ja	Delvis	Nei	Nei	Nei	Nei	Delvis	Ja
E16 Lærdals-tunnelen	Delvis	Ikke benyttet	Delvis	Ja/nei	Nei	Delvis	Ja	Nei	Ja	Delvis	Ja
E6 Stjørdal	Delvis	Ikke benyttet	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Delvis	Delvis	Delvis	Nei
Stad skipstunnel	Ja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Nei	Ja	Ja	Ja

Som tabell 6.1 viser er det flere forskjellige insentivproblemer i de fire casene som er omtalt her. Et fellestrekk for alle casene er at man ved å starte prosjektene i større eller mindre grad fjerner insentiver for mottakerne til å forbedre sin egen situasjon, en slags moralsk risiko. For OL i Oslo førte insentivet om å få flere store anlegg betalt fra sentralt hold til at insentivet om å bygge ut slike anlegg selv reduseres. For E16 Lærdalstunnelen og E6 Stjørdal er det

vanskelig for de lokale kreftene å bygge ut prosjektet, både på grunn av den kompleksiteten med prosjektet og manglende gjennomføringsevne for de lokale og fordi riksveier er statens ansvar. Samtidig ble ikke andre alternative løsninger vurdert, slike løsninger kunne muligens de lokale ha gjennomført selv. For Stad skipstunnel er det ingen insentiver for de lokale å forbedre eksisterende situasjon, i all hovedsak fordi problemdimensjonen som tiltaket skal påvirke (bedre sikkerheten til sjøs) i stor grad er løst, i alle fall forbedret fra prosjektet opprinnelig ble initiert. Når det kommer til kost-nytteanalyser og mottakers insentiver til å overdrive nytte og underdrive kostnad er dette tilfelle for OL i Oslo og Stad, OL i Oslo er imidlertid et mindre grovt tilfelle fordi man innrømmer at det vil være en kostnad og gevinsten er usikker og vanskelig lar seg talfeste. I Stads tilfelle er det en enorm overdrivelse av nytte, nytten går fra sterk negativt i KVVU til veldig positivt i mottakeres egen rapport. Det er også spesielt at etter hvert som dimensjonene og kostnadene blir stadig oppskalert og nytten derfor blir desto mer negativ, så viser også samtlige utredninger fra sentralt hold negativ nytte og mottakerne svarer med rapporter som viser det stikk motsatte. For de to veiprosjektene er det ikke gjennomført kost-nytteanalyser. I Lærdalstunnelens tilfelle har man fått prosjektet med begrunnelse i regionale virkninger, mens det overordnede perspektivet har vært fraværende. For E6 Stjørdal har prosjektet vært planlagt lang tilbake i tid, og løsningsrommet er snevret inn for mange år siden. Alternative løsninger har derfor ikke blitt vurdert.

Når det kommer til insentivproblemet om utvidelse og overdimensjonering så gjør dette seg gjeldende i alle casene. For OL i Oslos del skulle staten bære brorparten av kostnadene, når det kom signaler om at prosjektet var for dyrt foreslo mottakerne raskt å redusere det med hele 8 milliarder kroner. For E16 i Lærdalstunnelen ble ikke noen alternativer nærmere vurdert, og det er få andre muligheter enn tunnel om man først har bestemt at veien skal gå via Lærdal, i et nasjonalt perspektiv er imidlertid nytten av tunnelen begrenset. For E6 i Stjørdal var de lokale kreftene en sterk pådriver for å få en vei med høy standard og en kostbar tunnel, det ferdige anlegget er i dagens situasjon overdimensjonert og poenget med tunnelen minimal siden jernbanen fortsatt går over bakken. De lokale får stor nytte og slipper å bidra, mens i et større perspektiv utgjør ikke den høye standarden på denne korte strekningen noe særlig gevinst. For Stad skipstunnel er prosjektet kraftig oppskalert fra en moderat og nøktern tunnel som skulle betjene lokale fiskebåter opp til to parallelle løp som kan ta to oljerigger samtidig. De skipene som har størst nytte av en sikker farled forbi

Stadlandet får mer enn god nok plass i tunnelen mens større skip trolig ikke vil benytte tunnelen. I to av prosjektene bruker mottaker ressurser på lobbyaktivitet, både for OL i Oslo der man hadde dialog med regjeringen og for Stad der man har organisert et eget selskap som skal drive lobbyaktivitet. For Lærdalstunnelens del fikk man prosjektet mer i fanget etter en politisk hestehandel på sentralt nivå selv om det hadde vært interesser på forhånd for veiutbygging i området. Mens E6 Stjørdal var vedtatt, riktignok uten finansiering, på 1980-tallet. For de to veiprosjektene er det ikke manglende ressurser til drift. Her er det sentralt hold som tar regningen for driften av prosjektene etter ferdigstillelse gjennom sin fagetat. For OL i Oslos del var det lenge uavklart hvem som skulle betalt, men det ble delvis avklart rett før avgjørelsen skulle fattes. For Stad sin del er det meningen at skipstunnelen skal bli selvfinansiert ved brukerbetaling for drift, imidlertid er dette enda et insentiv for trafikken til ikke å benytte den. Det er uklart om trafikkmengden vil være stor nok til å dekke løpende driftsutgifter.

Symboleffekten av OL i Oslo var et viktig poeng for mottaker, men for giversiden var det et viktig symbol å kunne si nei til prosjektet på grunn av manglende oppslutning i befolkningen. Således utgjør ikke dette et perverst insentiv for giver. Symboleffekten er også delvis gjeldene for Lærdalstunnelen som en underbygning av Stortingets vedtak og bidra til en bedre regional utvikling. Man lykkes med å gi nytte til regionen, men i det store bildet er nytten begrenset. For E6 Stjørdal er symboleffekten liten. For Stads del er Symboleffekten stor. Her er det stor fokus på selve gaven og å vise at man gjør noe, mens effekten er det lite fokus på. Flere utredninger har vist negativ nytte og problemet man skal løse er i stor grad løst på andre måter.

OL i Oslo er preget av det politiske spillet og den politiske kapitalen man kan opparbeide seg ved å få et stort prosjekt betalt av staten er utvilsomt en motivasjon for de lokale politikerne, men ikke for giver siden prosjektet ikke var populært på nasjonalt nivå. Lærdalstunnelen er som tidligere nevnt resultatet av en politisk hestehandel mellom Ap og SV der Ap får vei og SP får en jernbane, som riktignok ikke er realisert enda. For E6 Stjørdal er det vanskelig å si om politisk spill var tilfellet, men det er i så fall langt tilbake i tid og prosjektet var da ikke i den skalaen det endte opp med å bli. For Stad skipstunnel har de lokale kreftene klart å gjøre prosjektet til en politisk kamp mellom vest og øst og mellom sentrum og periferi, der sentrum og øst er representert ved staten. Når det kommer til byråkratenes egeninteresse kan den være

til stede for OL i Oslo, men det er i så fall for byråkratene på mottakersiden. For E6 Stjørdal er det for fagetaten med lokal forankring et insentiv i å bygge et prosjekt med høy standard og en teknisk komplisert tunnel som gir prestisje og større budsjetter. For Lærdalstunnelen og Stad skipstunnel har administrasjonen satt seg imot prosjektene og pek på andre alternativer (Lærdal) og at prosjektet ikke bør gjennomføres på grunn av liten nytte (Stad).

Når det kommer til insentivproblemet med at giver overtar de lokales situasjonsoppfatning og mål er dette ikke gjeldende for OL i Oslo der staten har holdt seg til det nasjonale perspektivet. For Lærdalstunnelens del var regionale behov viktigere enn nasjonale mål når man argumenterte for byggingen og for Stads del har man til tross for gode argumenter ikke klart å avvise prosjektet, men tvert om overtatt de lokales argumentasjon. For E6 Stjørdal kan dette ha vært tilfelle når fagetaten forhandlet med de lokale om prosjektets utforming. I alle prosjektene har man lokale interesser som ønsker å vise styrke overfor staten og sentralt hold, men det er spesielt relevant for Stads del. Her har man lokale politikere både på kommunalt nivå og fylkeskommunalt nivå som jobber hardt for å få prosjektet realisert.

I tilfellene OL i Oslo, E16 Lærdalstunnel og Stad skipstunnel har man andre aktører enn de som direkte får nytte av gaven med interesser i prosjektet. Både andre kommuner, næringsliv og interessegrupper har interesse av å se prosjektene realisert. Andre kommuner får ringvirkninger, næringsliv får oppsving i form av økt etterspørsel, da kanskje spesielt bygg- og anleggsnæring, og interessegrupper vil fremme sin sak og da er disse prosjektene med i det bildet. For Stads del er interessegruppen spesiell ved at den er svært godt organisert. For E6 i Stjørdal er det få andre aktører en de som er direkte involvert, de kan så klart ha interesser, men mulighetsrommet er lukket og fagetaten i samarbeid med kommunen bestemmer.

Del 7 Konklusjon og videre forskning

7.1 KS-ordningens effekt for å motvirke perverse insentiver

Som nevnt i kapittel 3.1 er det to problemer som må løses i et forhold mellom giver og mottaker om man skal motvirke perverse insentiver, nemlig informasjonsproblemet og motivasjonsproblemet. Det er flere potensielle løsninger på motivasjonsproblemet, men fokus i denne oppgaven er en potensiell løsning på informasjonsproblemet.

Det kan være mange forhold som bidrar til å forklare hvorfor man velger en løsning foran en annen når det kommer til offentlige investeringsprosjekter. Denne oppgaven har da heller ikke som målsetning å belyse alle sider på en uttømmende måte. Fokus er hvordan KS-ordningen kan bidra til å redusere perverse insentiver, et fenomen som kan oppstå når staten tar regningen for prosjekter med nytte for en begrenset gruppe. For de casene som er valgt ut er det tilfellet at staten tar regningen, det eneste egenbidraget som er av noe størrelse er for OL i Oslo der man fra før var forpliktet til investeringene som skulle utgjøre egenandelen. For E6 Stjørdal er det riktignok brukerbetaling, problemet er bare at de lokale som får størst nytte ikke er den samme gruppen som betaler.

I alle tilfellene blir resultatet noe annet enn det som er intensjonen og gevinsten for samfunnet som helhet er minimal eller fraværende. Det skyldes forskjellige forhold, noen av prosjektene har uklart problemdimensjon (OL i Oslo, Stad skipstunnel) og noen har en problemdimensjon der lokale og regionale forhold er underordnet nasjonale behov (veiprojektene). Som Strand m.fl. (2015) skriver er det ikke bare samfunnsøkonomisk nytte som bestemmer hvordan et veiprojekt prioriteres, men også historikk og ønsket om god standard. Grunnen til at prosjektene treffer dårlig på problemdimensjonen på nasjonalt nivå er for det første at problemdimensjonen er uklare for noen, men også at prosjektene representerer en stor ressursinnsats fra samfunnets side for små eller negative gevinster for landet som helhet. Samtidig har de stor nytte på det lokale/regionale nivået. Fordi prosjektene blir finansiert av staten uten forpliktelser for mottaker oppstår det en mulighet for perverse insentiver for mottaker. Som diskutert tidligere kan det være fullstendig legitimt at staten gjennom en demokratisk godt forankret prosess finansierer ulønnsomme prosjekter, men da er det uhyre viktig at politikerne har oversikt over kostnader og forventet nytte. Det er her KS-ordningen kommer inn og bidrar med upartisk bilde av situasjonen.

Tabell 7.1 Sammenstilt prosjektvurdering, kvalitetssikring og realisering

	OL i Oslo 2022	E16 Lærdalstunnelen	E6 Stjørdal	Stad skipstunnel
Gaveoverføring uten forpliktelser	Ja	Ja	Ja	Ja
Utfallet et annet enn intensjonen	Ja	Ja	Delvis	Ja
Gevinst for storsamfunnet	Svært usikkert	Minimal	Minimal	Nei
Gevinst for de lokale/regionale	Stor	Stor	Stor	Stor/delvis
Motivasjonsproblemer	Ja	Ja	Ja	Ja
Informasjonsproblemer	Nei	Delvis	Delvis	Nei
Finansiering, primær	Stat	Stat	Stat	Stat
Finansiering, egenandel	Kommune	Nei	Nei	Uklart
Kvalitetssikring	KVU og KS1	Nei	KS2	KVU, KS1 og KS2 +++
Realisering	Nei	Ja	Ja	Planlagt

Alle prosjektene har minimale, negative eller svært usikre gevinster for samfunnet som helhet. På tross av dette har to blitt realisert og ett er planlagt gjennomført. Lærdalstunnelen ble bygd selv om man visste at det var lite sannsynlig at E16 ble den fremtidige stamveien mellom øst og vest og fagetaten frarådet prosjektet. Her var det en politisk hestehandel på høyt nivå, og det finnes derfor et perverst insentiv for giver og mottaker av gaven. På Stjørdal ble det bygd et kostbart veianlegg som de lokale (agenten) ikke hadde noen grunn til å dimensjonere ned, prinsipalen (staten) har heller ikke gjennomført tilstrekkelige tiltak for å motvirke informasjonsproblemene. For Stad skipstunnel er det perverse insentiver både for mottaker som ønsker et stor infrastrukturtiltak med negativ nytte for samfunnet og for giver som ønsker å bli gjenvalgt og symboleffekt. For OL i Oslo var det ikke perverse insentiver for giver, velgerne var lunkne til prosjektet og man hadde derfor ikke noe å vinne på å iverksette prosjektet, for mottaker var det perverse insentivet i anlegg og prestisje.

Altså, for OL i Oslo var det perverse insentiver kun for agenten (mottaker). Når prinsipalen (staten) da iverksetter et arbeid gjennom KS1 for å kontrollere informasjonen, altså løse informasjonsproblemet, motvirket man de perverse insentivene og resultatet ble at prosjektet ble droppet. For Lærdalstunnelen ble det ikke gjennomført noe kvalitetssikring, men informasjonsproblemet var ikke så gjeldene. Til tross for dette valgte staten å gjennomføre prosjektet og gi en gave til agenten. Fra et teoretisk perspektiv skyldes dette perverse

insentiver både for mottaker og for giver. For E6 Stjørdal var det perverse insentiver for agenten til å dimensjonere prosjektet opp, prinsipalen godtok store dimensjoner på grunn av informasjonsproblemet. Prinsipalen hadde ikke god nok informasjon om agentens behov. For Stad skipstunnel har det blitt gjennomført et stort antall kvalitetssikringer så her er informasjonsproblemet løst, til tross for dette går prosjektet videre. Det kan skyldes perverse insentiver både for mottaker og giver.

Dette tyder på at den avgjørende variabelen er hvor de perverse insentivene ligger. KS-ordningen er en god løsning på informasjonsproblemet og sørger for at giver får god informasjon om hvilket behov mottaker faktisk har, giver kan da justere sin innsats etter dette. Dersom de perverse insentivene er hos agenten/mottakeren så vil KS-ordningen trolig i stor grad sørge for at ulønnsomme prosjekter blir stoppet. Som Grindvoll (2015) viser er det imidlertid bare 6% av prosjektene i hennes analyse der nullalternativet foretrekkes og 3% der forslaget blir trukket. Norge har god råd og det kan derfor som Rattsø og Sørensen (2008) skriver være vanskelig å si nei til prosjekter, selv om de er ulønnsomme fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Om det finnes perverse insentiver også på giversiden blir det mer tilfeldig om KS-ordningen bidrar til å stanse ulønnsomme prosjekter. Selv om informasjonsproblemet løses gjennom bruk av KS-ordningen, og da spesielt KS1, kan politikerne gjennom helt legitime demokratiske prosesser velge å gjennomføre prosjekter som ikke har noen samfunnsøkonomisk gevinst.

7.2 Videre forskning

Det er absolutt et problem at ulønnsomme prosjekter blir gjennomført. KS-ordningen er en god løsning på hvordan informasjonsproblemet kan løses. Denne oppgaven har et lite utvalg prosjekter som ikke er tilfeldig valgt der informasjonen er hentet via sekundærkilder. Det trengs mer forskning på tidligfasen i prosjekter og hvilket insentiver som skapes. Det kan være interessant å sammenligne prosjekter gjennomført under dagens kvalitetssikringsordning med perioden før 2005 når KS1 ble innført. Samtidig trengs det også nærmere forskning på forskjellige tiltak mot perverse insentiver og hvor effektive de er.

Referanser

- Advansia AS, Det Norske Veritas AS og Samfunns- og Næringslivsforskning AS. (2008). *Kvalitetssikring av søknad om statsgaranti for OL/PL i Tromsø i 2018* Oslo: Kultur- og kirkedepartementet og Finansdepartementet.
- Begg, David, Gianluigi Vernasca, Stanley Fischer og Rudiger Dornbusch. (2011). *Economics* (10 utgave.). London: McGraw-Hill.
- Boulding, Kenneth E. (1981). *A preface to grants economics: The economy of love and fear*. New York: Praeger Publishers.
- DNV GL AS, Samfunns- og næringslivsforskning AS og ÅF Advansia AS. (2013). *Kvalitetssikring av søknad om statsgaranti og -tilskudd for OL/PL i Oslo 2022*. Oslo: Kulturdepartementet og Finansdepartementet.
- DNV GL AS, Samfunns- og næringslivsforskning AS og ÅF Advansia AS. (2014). *Kvalitetssikring av kostnadsreducerende tiltak, Oslo 2022*. Oslo: Kulturdepartementet og Finansdepartementet.
- Dubner, Stephen J. (2012). The Cobra Effect: A New Freakonomics Radio Podcast. Hentet 21.04.2015, fra <http://freakonomics.com/2012/10/11/the-cobra-effect-a-new-freakonomics-radio-podcast/>
- Dye, Thomas R. (2011). *Understanding public policy*. Boston: Longman.
- Døvik, Olav og Anne Mone Nordahl. (2014). Høyre knuser OL-drømmen. *NRK.no*. Hentet 17.02.2015, fra <http://www.nrk.no/norge/hoyre-knuser-ol-drommen-1.11962392>
- Egeberg, Morten. (1995). Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interests. *Journal of Theoretical Politics* April 1995, 7, 157-167.
- Flynn, Sean Masaki. (2009). Perverse Incentives. Hentet 14.02.2015, fra http://www.forbes.com/2009/02/19/incentives-compensation-bonuses-leadership_perverted_incentives.html
- Flyvbjerg, Bent. (2007). How Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Early Project Development Undermine Implementation. In K. J. Sunnevåg (red.), *Concept Rapport nr. 17 - Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag - Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm og Søren L. Buhl. (2003). How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? *Transport Reviews*, 23(1), 71-88.
- Flaaten, Gerhard. (2014). Tunnelen med ni liv. *Maritime.no*. Hentet 12.03.2015, fra <http://www.maritime.no/nyheter/utredningene-viste-at-stad-skipstunnel-burde-skrinlegges/>
- Fordal, Roar A. (2011, 26.05). Sender bilistene under bakken for 70 mill. kr. *Trønder-Avisa*, pp. 6-7.
- Glomnes, Lars Molteberg og Hanne Mellingsæter. (2014). Oslo lover å ta større del av OL-regningen. *Osloby.no*. Hentet 04.01.2015, fra <http://www.osloby.no/Oslo-lover-a-ta-storre-del-av-OL-regningen-7726629.html>
- Grindheim, Jan Erik. (2008). Makt & Byråkrati. *Stat & Styring*, 18(4).
- Grindvoll, Inger Lise Tyholt. (2015). Hva har skjedd med KS1-prosjektene? – Status per mars 2015 - Arbeidsrapport. Trondheim: NTNU Concept-programmet.

- Gripsrud, Geir. (2012). Fra Ski-VM til Vinter-OL i Oslo? In D. V. Hanstad (red.), *Ski-VM 2011- planlegging og gjennomføring*. Oslo: Akilles forlag.
- Hansen, Anette Holth og Hilde Nilsson Ridola. (2014). Oslo-idretten har ikke gitt opp drømmen om nye anlegg. *NRK.no*. Hentet 04.01.2015, fra <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/gir-ikke-opp-anleggsdrommen-1.11963801>
- Haram, Ingrid Vestre, Jon Gimminsgrud, Ingvil Baltzersen Sund og Hilde Nilsson Ridola. (2014). Mener staten må betale for idrettsanlegg. *NRK.no*. Hentet 05.01.2015, fra <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/staten-ma-bidra-til-idrettsanlegg-1.11965197>
- Hjellen, Bjørnar. (2008). Sa nei til Tromsø 2018. *NRK.no*. Hentet 04.01.2015, fra <http://www.nrk.no/sport/sa-nei-til-tromso-2018-1.6248929>
- Holte Consulting og Econ Pöyry. (2008). *E6 Øst Trondheim - Stjørdal - KS2*. Oslo: Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet.
- Holte Consulting og Econ Pöyry. (2012). *KS1 Stad skipstunnel*. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet og Finansdepartementet.
- Investopedia. (ingen dato). Opportunity Cost. Hentet 12.03.2015, fra <http://www.investopedia.com/terms/o/opportunitycost.asp>
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2001). *Administrasjonens makt: om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansen, Kjell Werner. (2013). NTP-forslaget: Mer til alt - men mange ubesvarte spørsmål. *Samferdsel*, 4, 16-17.
- Kystverket. (2007). *Konseptvalgutredning Stad skipstunnel*. Ålesund: Kystverket.
- Kystverket. (2010). *Konseptvalgutredning Stad skipstunnel*. Ålesund: Kystverket.
- Laffont, Jean-Jacques og David Martimort. (2002). *The Theory Of Incentives - The Principal-Agent Model* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lote, Arve og Hans Henrik Løkken. (2014). Innsparingsplanene gir inntrykk av panikk. *NRK.no*. Hentet 04.01.2015, fra http://www.nrk.no/sport/_-gir-preg-av-panikk-1.11961146
- Meld. St. 26. (2012-13). *Nasjonal transportplan 2014 – 2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Mohr, Lawrence B. (1995). *Impact analysis for program evaluation*. London: Sage Publications.
- Mordt, Henriette og Olav Juven. (2013). Disse OL-anleggene får Oslo. Hentet 12.02.2015, fra <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/ol-anlegg-i-oslo-omradet-1.11210132>
- Mæland, Pål Andreas. (2012, 18.06). I dag er det nøyaktig 20 år siden Stortinget vedtok å bygge Ringeriksbanen. Så langt har absolutt ingenting skjedd. *Bergens Tidene*, pp. 12-13.
- Niskanen, William A. ([1971] 1974). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- NOU 2003:34. (2003). *Mellom stat og marked - Selvstendige organisasjonsformer i staten*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Oates, Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

- Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2013a). *Olympiske og Paralympiske leker Oslo 2022 - Søknad om statstilskudd og statsgaranti*. Oslo: Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité.
- Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2013b). *Olympiske og Paralympiske vinterleker i Oslo i 2022 - Konseptvalgutredning fra Oslo2022*. Oslo: Oslo kommune og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité.
- Ostrom, Elinor, Clark Gibson, Sujai Shivakumar og Krister Andersson. (2001). Aid, Incentives, and Sustainability. An institutional analysis of development cooperation. *SIDA studies in evaluation 02/01, Swedish International Cooperation Agency, Stockholm*.
- Ramm, Nicolay. (2013a). Kvalitetssikrere gir OL-søknaden grønt lys. *NRK.no*. Hentet 04.01.2015, fra <http://www.nrk.no/sport/ol-soknaden-fikk-stakarakter-1.11430255>
- Ramm, Nicolay. (2013b). NRK erfarer: OL-rapporten gir Oslo 2022 «bestått». *NRK.no*. Hentet 04.01.2015, fra <http://www.nrk.no/sport/i-dag-kommer-ol-rapporten-1.11429889>
- Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen. (2008). Pengerikelihoodens utfordringer i offentlig sektor. *Magma, nr. 4/2008*.
- Røste, Ole Bjørn. (2008). *Politikk og Økonomi - for statsvitere* (1 utgave.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Samset, Knut, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks. (2009). *Concept Rapport nr. 21 - Sykehus, fregatter og skipstunnel: Logisk minimalisme, rasjonalitet og de avgjørende valg*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Samset, Knut og Gro Holst Volden. (2013). *Concept Rapport nr. 35 - Statens prosjektmodell - Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Samset, Knut, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg. (2014). *Concept Rapport nr. 40 - Mot sin hensikt: Perverse insentiver - om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Sejersted, Fredrik. (2014). Spenningene mellom politikk og embetsverk. *Stat & Styring*(01). St.meld. nr. 24. (2003–04). *Nasjonal transportplan 2006–2015*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- St.meld. nr. 53. (1990-91). *Stamveg Bergen - Oslo*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- St.prp. nr. 1. (1998-1999). *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterterminen 1. januar – 31. desember 1999 - Gul bok*. Oslo: Finans- og tolldepartement.
- St.prp. nr. 1. (1999-2000). *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterterminen 1. januar - 31. desember 2000 - Gul bok*. Oslo: Finans- og tolldepartement.
- St.prp. nr. 1. (2004-2005). *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterterminen 1. januar - 31. desember 2005 - Gul bok*. Oslo: Finansdepartementet.

- Stamvegutvalget E16. (2011). Historisk tilbakeblikk på stamvegen Bergen–Oslo.
- Statens vegvesen. (2015). *Utredning om forbindelser mellom Østlandet og Vestlandet - Januar 2015*. Oslo: Statens vegvesen Vegdirektoratet.
- Statens vegvesen. (ingen dato-a). Finansiering. Hentet 12.04.2015, fra <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6ost/Finansiering>
- Statens vegvesen. (ingen dato-b). Stjørdalsparsellen. Hentet 12.04.2015, fra <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6ost/Stj%C3%B8rdalsparsellen>
- Statens vegvesen og Jernbaneverket. (2011). *Konseptvalgutredning for transportløsning veg/bane Trondheim - Steinkjer*. Trondheim: Statens vegvesen og Jernbaneverket.
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy paradox: the art of political decision making* (3 utgave.). New York: W.W. Norton and Company.
- Storm, Rasmus K. (2012). Samfundsøkonomiske effekter og store idrætsbegivenheder: Kan sport skabe vækst? *Forum for Idræt*(1), 21-36.
- Strand, Arvid, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse. (2015). *Concept Rapport nr. 43 - Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene?* Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Valestrand, Terje. (2012, 18.06). Hestehandel uten hest. *Bergens Tidene*, p. 13.
- Vann, Michael G. (2003). Of Rats, Rice, and Race: The Great Hanoi Rat Massacre, an Episode in French Colonial History. *French Colonial History*, 4, 191-203.
- Weber, Max. ([1904] 2010). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (D. Østerberg, Trans. E. Fivelsdal red. 3. utgave.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Welde, Morten, Jonas Eliasson, James Odeck og Maria Börjesson. (2013). *Concept Rapport nr. 33 - Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor - En sammenligning av praksis i Norge og Sverige*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Welde, Morten, Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng. (2014). *Concept Rapport nr. 39 - Lav prising – store valg - En studie av underestimert av kostnader i prosjekters tidligfase*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Whist, Erik og Tom Christensen. (2011). *Concept Rapport nr. 26 - Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner - Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Winter, Søren og Vibeke Lehmann Nielsen. (2008). *Implementering af politik*. Århus: Academica.