

# Kostnader nedenfra og gaver fra oven

## Om svak kostnadsestimering og sterke insentiver

### Knut Samset

Kostnader som løper løpsk er et stort demokratisk problem. Man investerer i noe som ser mye billigere ut enn det faktisk er og ender opp med noe som blir mye dyrere enn man tror. I mange tilfeller binder det opp store ressurser på tiltak som vi egentlig ikke ville bruke så mye penger på.

### Galopperende kostnader

Galopperende kostnader i offentlige investeringsprosjekter er et betydelig demokratisk problem. Det er flere sider ved dette. For det første at en på et tidlig tidspunkt binder opp langt mer ressurser i ett konkret tiltak enn det som var intensjonen, til fortrenghet for andre fremtidige tiltak. For det andre at en høyere pris til slutt vil gjøre at lønnsomheten, det vil si nytten i forhold til kostnaden, blir lavere enn først antatt. Og for det tredje at man investerer i noe en kanskje ikke ville gjort om estimatet helt fra starten hadde vært realistisk. Dette siste er antakelig det viktigste.

Da trønderne på midten av 1990-tallet ville ha nytt sykehus i Trondheim, var utgangspunktet et benkeforslag i fylkestinget på en milliard kroner. Det fikk ballen til å rulle. Da sykehuset stod ferdig flere år senere, var prislappen mer enn tidoblet. Dersom det første estimatet hadde vært mer realistisk, for eksempel åtte milliarder, ville man trolig heller tatt sikte på en oppgradering av det eksisterende sykehuset, eller et mer nøkternt byggeprosjekt som var bedre tilpasset en relativt liten by som Trondheim.

Da fylkesordførerne i vestlandsfylkene i 2010 gikk sammen om å få bygget fergefri europavei mellom Trondheim og Kristiansand, var prisanslaget 100 milliarder kroner. Tre år senere var det kommet opp i 150 milliarder, og i Nasjonal transportplan som ble lagt frem i mars i år, var tallet hele 340 milliarder. Den samfunnsmessige nytten av denne investeringen er usikker og omdiskutert. Det som er ganske sikkert, er at prisen vil øke i løpet av årene som kommer til prosjektet eventuelt er realisert omtrent 20 år fra nå.

Både politikere, pressen og publikum er opptatt av kostnader og kostnadsoverskridelser i de store offentlige investeringsprosjektene. Det er selvsagt viktig. Men kostnadsoverskridelse defineres vanligvis som sluttkostnad i forhold til Stortingets bevilgning. Det dreier seg altså bare om det som skjer etter vedtaket, når prosjektet planlegges og gjennomføres. Det en ikke er opptatt av, er hvor lavt det første kostnadsanslaget som legges på bordet var i forhold til budsjettet som til slutt ble vedtatt.

Kostnadsøkningen i denne perioden er ofte langt større. Men hva så? Dette handler jo bare om tall og ikke om reelle penger, eller?

## Underestimering av kostnader

I den tidligste fasen handler det om hvorvidt en velger riktig *type* prosjekt. Med andre ord et prosjekt som gir høy samfunnsnytte i forhold til kostnaden. Å velge feil prosjekt kan bli dyrt og lite formålstjenlig. Det er derfor et stort paradoks at kostnadsoverskridelser etter at budsjettet er vedtatt ofte får mye oppmerksomhet, mens lave kostnadsestimater i forkant, selv der disse er urealistisk lave, i meget liten grad blir lagt merke til og sjelden får konsekvenser for de ansvarlige.

Forskere ved NTNU tok for seg tolv prosjekter med stort sprik mellom første estimat og sluttkostnaden og så nærmere på akkurat dette (Welde m.fl., 2014). De fant at sterk underprising i den tidligste del av prosessen i mange tilfeller får langt større konsekvenser på lang sikt enn en eventuell kostnadssprekk under gjennomføringen. Dette fordi det første tallet som presenteres i prinsippet vil være avgjørende for om prosjektideen i det hele tatt blir vurdert. Et lavt estimat øker sjansen for at det skjer. Og er prosjektforslaget først kommet på agendaen, er mye gjort. Erfaringsmessig blir man da hengende med det, selv om det etter hvert viser seg å være kontroversielt. I så fall er sjansen stor for at man heller gjør endringer og tilpasninger av konseptet enn å forkaste det og velge noe annet. En annen sak er tendensen til å velge det vante, det vil si en ny variant av det samme som sist. Det kalles stiavhengighet og er svært utbredt, men ikke alltid lurt.

.. det første tallet som presenteres vil i prinsippet ofte være avgjørende for om prosjektideen i det hele tatt blir vurdert

Det som kanskje var mest slående med de tolv prosjektene, var hvor lave de første kostnadsestimatene var i forhold til sluttkostnaden. Nye Holmenkollen skiarena i Oslo og St. Olavs hospital i Trondheim var verstingene. Det første estimatet var godt under en tiendedel av sluttkostnaden. I den offentlige debatten om nytt operabygg i Oslo var Statsbyggs første estimat omtrent en fjerdedel. Bare to prosjekter hadde et førsteestimat på litt over halvparten av sluttkostnaden. Stad skipstunnel, som ennå ikke er påbegynt, ligger an til å slå alle rekorder.

Det store spørsmålet i vurderingen av offentlige prosjekter gjelder som nevnt samfunnsnyttens av investeringen. Det vil si om prosjektvalget var fornuftig på sikt. Mye tyder på at mange prosjekter med urealistisk lavt førsteestimat ender opp med lav samfunnsnytte. Nye Holmenkollen skiarena, for eksempel, representerer en meget stor investering mens gruppen av publikum og utøvere er forholdsvis begrenset, og nytten derfor er sparsom selv om anlegget i seg selv vil være en viktig turistattraksjon. St. Olavs hospital er betydelig overdimensjonert i forhold til befolkningen i regionen, og utformet på en måte som skaper store utfordringer økonomisk og driftsmessig. Operaen i dag leverer ikke vesentlig mer opera enn den gjorde før flyttingen. Men den er istedenfor blitt et enormt pengesluk på det offentlige kulturbudsjettet år etter år, noe som igjen legger begrensninger på bidrag til andre kulturformål.



*St. Olavs hospital i Trondheim ble mer enn ti ganger så dyrt som de første estimatene fra ivrige lokalpolitikere tilsa. Foto: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*

Det kan være mange årsaker til underestimering. For eksempel teknisk, ved at man har bommet totalt på både omfang og tekniske spesifikasjoner på grunn av manglende informasjon og kompetanse. Eller kognitivt, ved at risiko blir undervurdert og nytten overvurdert. Eller politisk, ved at prosjekter blir drevet frem av lokale interessegrupper eller politikere med egne motiver for å få realisert en ambisjon.

## Perverse insentiver

Men det er også et annet forhold som kan ha betydning for om det underestimeres på et tidlig tidspunkt, nemlig hvem som skal betale regningen. Offentlige prosjekter er ofte fullfinansiert av stat eller fylke – mens pådriverne er lokalsamfunn eller lokale interessenter som vil få nytte av investeringen, uten at det medfører forpliktelser for dem selv, hverken økonomisk eller på annen måte. Da har man et opplegg for det som er blitt kjent som «perverse insentiver». Uten at de selv må være med å betale regningen, har de ikke insentiv til å holde kostnadene nede, snarere tvert imot. Det å underkommunisere kostnadene og overdrive nytten innledningsvis kan da være svært lønnsomt. Samtidig er det de som er informasjonsleverandør, mens stat/fylke har begrenset innsikt i faktiske forhold. Det kalles informasjonsasymmetri.

Forskere ved NTNU har også sett nærmere på dette fenomenet (Samset m.fl. 2014). Nye Holmenkollen skiarena var fullfinansiert av Oslo kommune. Her var det Skiforbundet som var pådriver og hovedinteressent. En startet forholdsvis nøkternt med oppgradering av det eksisterende, men et sterkt påtrykk fra det internasjonale skiforbundet økte ambisjonsnivået kraftig, og en endte etter hvert med et svært, nytt anlegg. Kostnadsnivået var nå så høyt at det førte til store avisoppslag, ekstern granskning og hoderulling på høyt nivå i kommunen.

Når det gjaldt sykehuset i Trondheim, var premisset i utgangspunktet statlig fullfinansiering. Det ble derfor et meget ambisiøst prosjekt. Byggeprosessen trakk i langdrag og gikk over flere år. Etter hvert som kostnadene eskalerte ble sykehusreformen innført, noe som gjorde at ansvaret for finansieringen ble skjøvet fra staten og ned på helseforetaket. Dette førte til mer nøkternhet, men da var det allerede for sent, og det ambisiøse prosjektet ble til slutt allikevel realisert. Operaen i Oslo skulle også fullfinansieres av staten. Prosjektet var kontroversielt og debatten handlet blant annet om alternativ bruk av midlene. Det var en langvarig politisk tautrekking som involverte en serie med sterkt engasjerte kulturministre, alle kvinner. Man endte til slutt med en diskusjon som ikke gjaldt ja/nei-spørsmålet, men hvor i byen operaen skulle ligge. Da det var avklart, ble prosjektet realisert.

## Medfinansiering fra brukerne

I alle disse tilfellene var det sterke insentiver hos pådriverne til å undervurdere kostnader og overdrive nytten. Så hvordan skal man unngå perverse insentiver? Det viktigste er antakelig å sikre at offentlige investeringstiltak medfører reelle forpliktelser for brukere og pådrivere. Et eksempel på det er at stadig flere veiprosjekter i senere år finansieres med bompengavgifter. Men det er også eksempler på det motsatte. Hadde for eksempel Lærdalstunnelen, som da var verdens lengste biltunnel, men på en vei med forholdsvis lite trafikk, blitt bygget dersom den ikke hadde vært fullfinansiert av staten? Og frontet aktivt av en rikspolitiker fra samme distrikt?

I alle tilfellene var det sterke insentiver hos pådriverne til å undervurdere kostnader og overdrive nytten. Så hvordan skal man unngå perverse insentiver?

Det finnes også eksempler på at medfinansiering fra pådriverne virker, for eksempel OL i Tromsø.

Premisset var at en skulle få statlig garanti for arrangementet. Sterke krefter arbeidet for å fremme Tromsø som OL-kandidat. Men det var også mange motforestillinger. Problemet med manglende kapasitet og infrastruktur for et så stort arrangement i en liten by som Tromsø var ett tema. Nådestøtet kom til slutt overraskende nok ikke fra politisk hold, men fra idrettsorganisasjonene selv. De hadde nemlig forpliktet seg til å bidra med en liten prosentandel av anleggskostnadene. Da den eksterne kvalitetssikringen av plandokumentene konkluderte med at sluttkostnaden ville bli minst dobbelt så høy som antatt, var det idrettsorganisasjonene som kastet kortene. Det var kanskje flere grunner til det, men at de hadde forpliktet seg økonomisk og bidraget nå ville bli langt større enn antatt, veide antakelig meget tungt.

I andre land er prinsippet om medfinansiering mer etablert. Både i Finland og Danmark er det normalt et krav om dette fra det offentlige. I Nederland rykker man raskere frem i køen om å få tildelt offentlige midler dersom man kan vise til egenfinansiering. Vi har mye å lære om dette i Norge, hvor politikerne gjennom mange fete år har konkurrert om å slå hverandre i hodet med tall om hvor mye penger de vil bruke på gode formål – og ikke om hvordan de best kan økonomisere med ressursene.

Men dette blir kanskje viktigere i tiden som kommer, i omstillingen etter oljeboomen. Antakelig vil i så fall den svært kontroversielle skipstunnelen på Vestlandet endelig, etter mer enn 30 års dragkamp mellom lokale krefter og staten, bli lagt død. For eksempel dersom de to berørte fylkeskommunene blir pålagt å bidra med halvparten av de fire milliardene man nå antar at den vil koste. Det første estimatet som utløste prosessen, var 85 millioner. Det var et kostnadsanslag fra næringslivet lokalt etter en tilbudsrunde fra lokale initiativtakere.

Og gigantprosjektet E39, der en planlegger å bygge fergefri vei mellom to småbyer, Trondheim og Kristiansand, til anslagsvis 340 milliarder, vil ut fra samme prinsipp antakelig også måtte legges i skuffen, fordi bilistene vil sette større pris på de langt billigere fergeturene enn å betale skyhøye bompenger – selv om det tar litt lenger tid å komme seg over fjorden. Men da får de også til svele og kaffe, og kan ta seg en prat med kjentfolk i tillegg.

Investeringen i dette tilfellet er gigantisk. Til sammenlikning var de samlede statlige bevilgningene til riksveier om lag 12 milliarder i 2015. Her er det snakk om 30 ganger mer penger til ett prosjekt. Forutsatt at ikke kostnadene øker ytterligere. Det som skal selge prosjektet, har hittil vært en bedre og mer direkte forbindelse mellom Trondheim og Kristiansand. Men det er ingen god begrunnelse. For dersom prosjektet blir realisert, vil fremdeles den korteste veien mellom Trondheim og Kristiansand være den eksisterende traséen langs E6 gjennom Gudbrandsdalen via Oslo. Akkurat som i dag.

## Prosess eller politikk

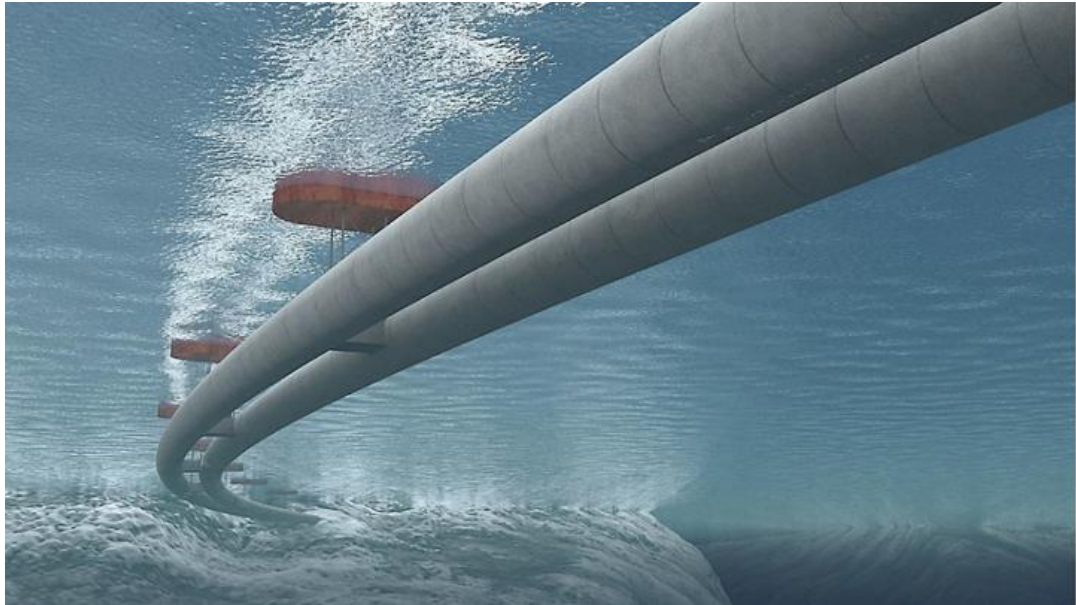
Problemet i disse prosjektene handler om kombinasjoner av estimeringsfeil og uheldige insentiver. Slike problemer oppstår ikke i alle prosjekter, forskerne har bare sett på et utvalg av dårlige prosjekter. Men det er mange av disse. De finner at problemene kan være avgjørende for prosjektvalg og fremtidig nytte. I noen ekstreme tilfeller er avvikene så store at varselampene burde blinket på et tidlig tidspunkt og at det derfor burde vært mulig å gjøre noe med det. Men det skjedde ikke. Hva kan gjøres for å unngå slike problemer? Ropet blir da etter bedre analyser. Men dette handler også om politikk.

Når det gjelder estimeringen, vil det være viktig at også de tidligste estimatene registreres og synliggjøres. Hvem gjør estimatet og hva bygger det på? Beslutningstakere på et senere tidspunkt bør ha tilgang til denne informasjonen, fordi den forteller mye om interessenter og deres posisjoner, kompleksiteten i saken, hvor kontroversielt det hele har vært og så videre. Dersom en vet at slike revisjonsspor registreres, kan det ansvarliggjøre de som estimerer. Media bør også interessere seg for dette i større grad enn i dag. Hvorfor var de



første estimatene så lave? Hvilke konsekvenser hadde det for konseptvalget? Handler det her om taktisk underestimering og politikk?

Men estimeringsteknikk er selvsagt også viktig. Sannsynlighets-baserte estimater med utgangspunkt i en grundig analyse av usikkerhet, slik det er innført i forbindelse med statens kvalitetssikringsordning for de store offentlige investerings-prosjektene, kan med fordel benyttes. Dette er for eksempel gjennomført i alle vei- og jernbaneprosjekter.



*En ferjefri E39 med en tunnel under Bjørnafjorden vil sannsynligvis koste 340 milliarder. Da den ble foreslått var prisen 100 mrd. Illustrasjon: Vegvesenet.*

Når det gjelder incentiver, er det grunn til å tro at det i de fleste tilfellene dreier seg mer om politikk enn prosesser og praksis. Løsningen ligger ikke i bedre utredningsinstrukser og grundigere analyser, men i hvilke prinsipper som legges til grunn for analysene og beslutningene. For eksempel er det et prinsipp for finansiering av såkalte fergeavløsningsprosjekter, at staten vil måtte gå inn med midler til bro eller tunnelforbindelse til øysamfunn dersom fergene legges ned. Dette har i noen tilfeller resultert i store og kostbare byggeprosjekter for å sikre bilvei til nærmest avfolkete øyer. Men det handler også om å ansvarliggjøre de som drar nytte av offentlige investeringer, for eksempel ved økonomiske bidrag til investering eller drift. Norge har en distriktpolitikk som i sterk grad bidrar til å opprettholde bosetninger i store deler av landet. En skal ikke lenger enn til Sverige for å forstå hvor viktig dette er. Men også distriktene er tjent med å gjøre fornuftige investeringer med høyest mulig samfunnsnytte.

## Offentlige utredninger

Disse problemstillingene har fått økt aktualitet. Både Rattsø-utvalget om produktivitet (NOU 2015:1), og Børmer-utvalget om beslutningsunderlag og styring i staten (NOU 2015:14) kommenterer problemet med betydelige forskjeller mellom tidlig prisestimat og faktiske kostnader.

Rattsø-utvalget skriver at problemstillingen er viktig fordi den politiske forpliktelsen til å gjennomføre prosjekter kommer langt tidligere enn når beslutningen formelt blir vedtatt». Man anbefaler at den estimerte kostnaden skal være så realistisk som mulig og at relevant usikkerhet er synliggjort i estimatet. «Aktive søk etter referanseprosjekter og bruk av kostnadstall fra sammenliknbare prosjekter bør være normal praksis». En viser til KS-ordningen som har bidratt til bedre kontroll med kostnadene, og mener at en bør vurdere å bruke eksterne evalueringer av prosjekter også i en tidlig fase.

Utvalget peker også på at «.. initiativ til prosjekter kan i mange tilfeller komme fra andre enn de som skal betale for dem, som interessegrupper, nærmiljøer mv. Det kan gi insentiver til underestimering, ettersom et lavt prisestimat i første runde kan øke sannsynligheten for at et prosjektforslag kommer i betraktning». Utvalget mener at både planleggere, beslutningstakere og kvalitetssikrere bør være spesielt oppmerksomme på de tilfellene hvor det er risiko for slike uheldige insentiver.

Børmer-utvalget følger opp de samme problemstillingene, og anbefaler at en i stor grad skal benytte nøkkeltall og data fra relevante referanseprosjekter når kostnader estimeres. En peker også på problemet med *omfangsutglidning*, som betyr at prosjekter defineres for små i utgangspunktet og legger på seg etterhvert i planleggingsfasen. En anbefaler at man i større grad skal etablere systemer for *kostnadsstyrt prosjektplanlegging*. Det betyr at et kostnadsanslag skal fastsettes tidlig, og være realistisk når konseptvalget gjøres. I denne fasen skal kostnadsestimatet bestemmes ut fra referanser til sammenliknbare prosjekter. I forprosjektet er kostnadsestimeringen mer detaljert, men kostnadssummen skal være uendret. Det vil gi klare retningslinjer om å holde kostnadene i prosjektet på nivå med lignende prosjekter. Dette vil gi mindre rom for eventuelt taktisk budsjettering, og at lokale interesser påvirker prosjektet i kostnadsdrivende retning i planleggingsfasen. Det vil også begrense muligheten for omfangsutglidning.

Børmer-utvalget peker på at det er mange skjær i sjøen, og trekker skillet mellom økonomisk, administrativ og politisk rasjonalitet hos beslutningstakere. *Økonomisk rasjonalitet* innebærer at alle alternativene er kjent, at en er i stand til å vurdere fremtidig nytte og kostnad for alternativene, og velger det som gir maksimal netto nytte. Men dette er et ideal og ikke en realistisk modell for menneskelig adferd, fordi forutsetningene er for strenge. Den blir bare en teoretisk modell når man skal utforme et styringssystem.

*Administrativ rasjonalitet* er problematisk, fordi mennesker har begrenset kognitiv kapasitet. Det er vanskelig å ha klare preferanser i forkant, før vi har erfart hva som er nytten og kostnaden ved alternativene. Det gjør at det administrativt rasjonelle mennesket vil velge det som er «godt nok» og ikke det som vil være «best mulig» ut fra økonomisk rasjonalitet.

*Politisk rasjonalitet* innebærer at aktørene er begrenset rasjonelle, fordi preferansene er politisk påvirket. De vurderer derfor alternativene ulikt, selv om alle er så rasjonelle som mulig. Det politisk rasjonelle mennesket bruker informasjonen strategisk for å fremme egne interesser, og antar at andre aktører gjør det samme. Utvalget skriver: «En stortingsrepresentant, med tilhørighet til sitt parti, sitt distrikt og sin komité i Stortinget,

kan få den fulle glede av en investering, for eksempel en ny vei, mens kostnaden spres på alle skattebetalerne». Tankene går uvegerlig til omleggingen av stamveien E16 mellom Oslo og Bergen til en mindre benyttet omvei via Sogn og Fjordane – og byggingen av den 25 kilometer lange Lærdalstunnelen, samt en daværende samferdselsminister fra distriktet.

Utvalget viser til en tredje studie fra forskerne ved NTNU, som har sett på beslutningsprosessene frem mot endelig vedtak om finansiering i 23 store offentlige investeringsprosjekter. (Whist og Christensen, 2011). Den konkluderer med at den analytiske delen av beslutningsprosessene har hatt relativt trange kår, mens det i løpet av tidligfasen har forekommet både politisk overstyring av faglige råd, politisk hestehandel mellom politikere og manglende transparens. Det er kanskje ikke overraskende, og betyr at man ikke bare skal skyldes på planleggerne og la politikere gå fri. For det er en kjent sak at en ikke skal skyte på pianisten, når det er dirigenten som har skylden for den dårlige musikken.

## Kilder

Welde, M., Samset, K., Andersen, B., & Austeng, K. (2014). *Lav prising – store valg. En studie av underestimert av kostnader i prosjekters tidligfase*, Concept rapport nr. 39, NTNU, Ex ante forlag

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

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

NOU 2015:1, *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning, Oslo 2015

NOU 2015:14, *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring. Budsjett og regnskap i staten*, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning, Oslo 2015