

Snarveier og omveier på vidda

Knut Samset

Om statlige ytelser og investeringer uten forpliktelser

Økonomiske transaksjoner beveger verden, på godt og vondt. Ikke alle transaksjoner gir det utfallet en forventer eller er nyttige for samfunnet. Det handler om forholdet mellom å gi og ta, og de konseptuelle valgene og transaksjonene det medfører. Det kan være fornuftige insentiver og lite fornuftige – som kan gi katastrofale konsekvenser.

Perverse insentiver

Her er to eksempler som er kjent fra økonomisk litteratur:

- Av de første europeerne som befolket Australia på 1800-tallet var hele 160 000 kriminelle som ble uttransportert fra England. Dette skjedde ved at skipseierne fikk betalt et bestemt beløp av staten for hver fange de tok om bord, men ikke for hvor mange som kom frem i live. Grådige og hensynsløse skipseiere sørget derfor at svært mange av dem døde underveis.
- I Vietnam slet den franske kolonimakten på slutten av århundret med å bekjempe rotteplagen i Hanoi. Det ble derfor innført en ordning der innbyggerne fikk betalt for hver rottehale de leverte inn til myndighetene. Dette førte til at innbyggerne begynte å avle frem rotter for å få betaling. Problemet var der fortsatt og økte.

Hva har disse eksemplene til felles? For det første skjer det i begge tilfellene at noen tilbys en økonomisk fordel. For det andre at giveren ikke oppnår det som var hensikten. Og for det tredje at ordningene med økonomisk kompensasjon fører til at det oppstår såkalt *perverse insentiver*. Både skipseierne og innbyggerne i Hanoi valgte løsninger som var lønnsomme for dem selv, men uheldige eller skadelige for samfunnet. Det illustrerer noe som ikke er overraskende for de fleste, nemlig at en ikke kan forvente at den enkelte prioriterer samfunnets interesser fremfor sine egne. Eller omvendt: en kan forvente at de gladelig velger det som er mest lønnsomt for dem selv, uberørt av om det er skadelig for samfunnet. Og dersom anledningen skulle by seg, som i de to tilfellene ovenfor, så gjør de akkurat det.

Løsningen på problemene i de to tilfellene var nærliggende. Den britiske kolonimakten endret ordningen til å betale i etterkant for det antall personer som ankom Australia. Dødeligheten sank dermed dramatisk. I Hanoi måtte myndighetene være villig til å motta hele kadaveret og ikke bare halen for å få slutt på rotteplagen. Hvis ikke ble kadavrene brukt som mat for nye generasjoner.

Fenomenet perverse insentiver er velkjent også i moderne tid. Det forekommer særlig innenfor internasjonal utviklingshjelp der store bistandsbeløp overføres til land med svake administrative systemer som ikke klarer å hindre at det oppstår utilsiktede virkninger. Utviklingshjelpen er derfor i noen tilfeller mer til skade enn nytte. En ser det også i enkelte velferdsordninger som åpner for at perverse insentiver kan oppstå. Det fører til trygdemisbruk, at folk forsvinner ut av yrkeslivet, at firmaer slår seg selv konkurs for å slippe å betale lønn - ettersom det offentlige overtar lønnsansvaret, etc.

... de velger løsninger som er lønnsomme for dem selv, men uheldige eller skadelige for samfunnet

Man ser det også i investeringstiltak. Det gjelder særlig i prosjekter der investeringen ikke medfører forpliktelser for mottakeren i form av medfinansiering, brukeravgifter, driftsansvar, å ta risiko, etc.

Lærdalstunnelen

Byggingen av *Lærdalstunnelen* er et eksempel. Det er verdens lengste veitunnel på nesten 2,5 mil! Den går mellom Aurland og Lærdal i Sogn og Fjordane. Den stod ferdig i november 2000, og er nå en del av Europavei 16 mellom Oslo og Bergen, som dermed ble offisielt oppgradert til stamvei.



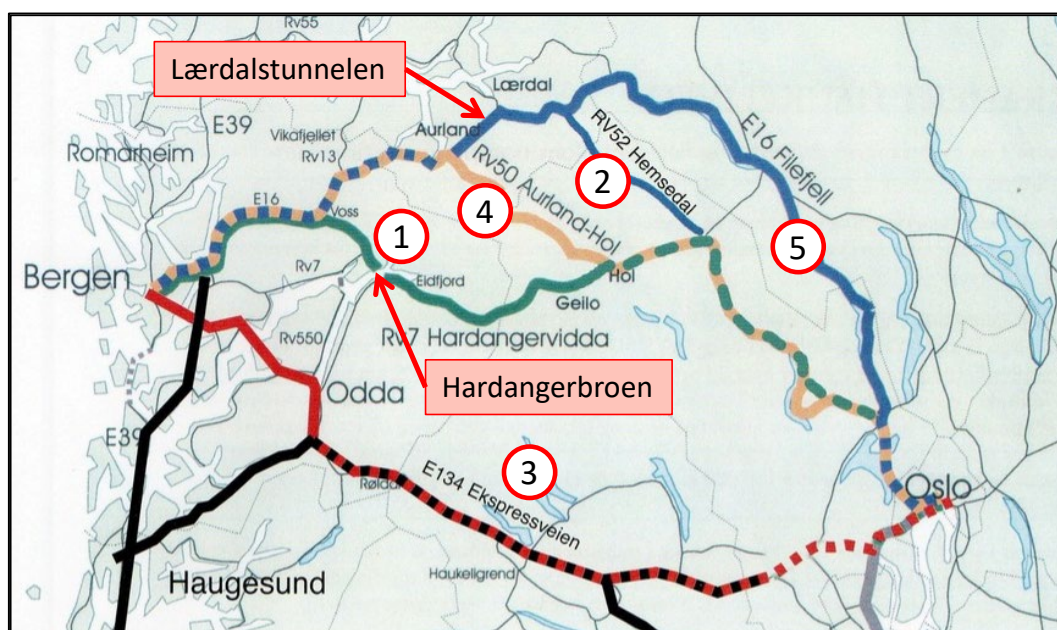
Fjellhall i Lærdalstunnelen, verdens lengste veitunnel, 24,5 km. Foto: Wikipedia

Det er fem veier over fjellet mellom Oslo og Bergen. Riksvei 7 over Hardangervidda (merket som nr. 1 i figuren) er den som tar kortest tid og har mest trafikk. Den har i alle år vært hovedveien. Problemet er at den er vinterstengt i perioder. Men dette problemet ble løst i 1991 ved at en åpnet tre nye tunneler slik at en nå hadde vinteråpen vei via Hol og Aurland til Voss og videre til Bergen (nr. 4 i

... en handlekraftig statsråd i samferdselsdepartementet ville det annerledes og fikk bygget Lærdalstunnelen slik at stamveien kunne legges en omvei om Lærdal

figuren). Mye av trafikken over Hardangervidda flyttet seg da til denne strekningen. Veidirektoratets anbefaling var å gjøre dette til stamveien mellom øst og vest.

Men en handlekraftig statsråd i samferdselsdepartementet ville det annerledes, og fikk bygget Lærdalstunnelen slik at stamveien kunne legges en omvei om Lærdal (nr. 5 i figuren). Det fikk riktignok positive konsekvenser for lokaltrafikken i statsrådets hjemfylke, Sogn og Fjordane, men ikke for trafikken mellom Oslo og Bergen som fremdeles for det meste går over de andre traseene.



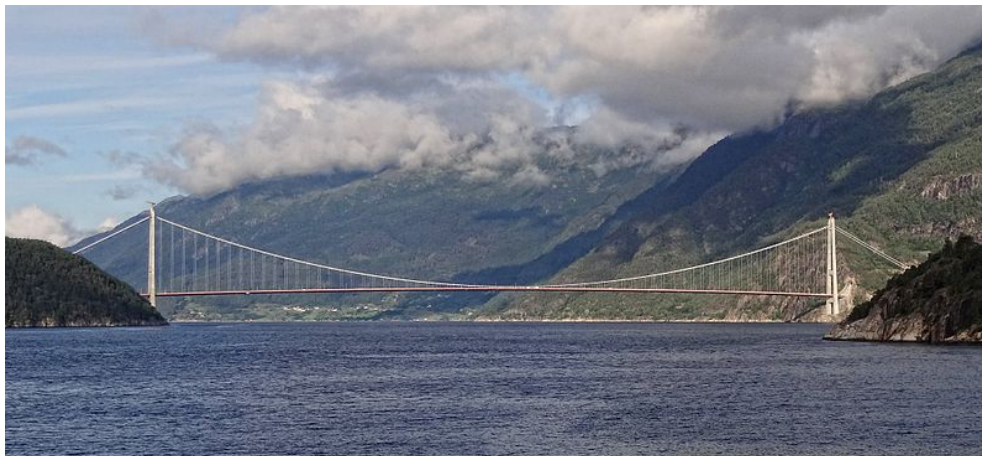
Alternative traseer over fjellet mellom Oslo og Bergen

Spørsmålet er da: Hvorfor bygget man Lærdalstunnelen? Tunnelen er til liten nytte i det store bildet, og derfor ikke en nyttig investering for samfunnet som helhet. Dessverre er den nyttig hovedsakelig for de som bor i lokalsamfunnet. Med bompengefinansiering ville ikke tunnelen blitt bygget, kostnaden er alt for stor og trafikkgrunnlaget alt for lite. Men pådriverne unngikk dette problemet ved at den ble finansiert i sin helhet av staten uten brukerfinansiering eller bompenger. Dette er uvanlig. Resultatet ble at storsamfunnet fikk hele regningen men lite eller ingen ting av nytten. Det er med andre ord snakk om et perverst insentiv som oppstod fordi noen så muligheten for å få den fullfinansiert av det offentlige og uten forpliktelser for lokalsamfunnet. Godt jobbet av statsråden!

Veier på vidda

Situasjonen i dag er som nevnt at det fremdeles er fem alternative traseer mellom Oslo og Bergen. I 2013 åpnet Hardangerbroen. Det kan vi takke en annen handlingskraftig statsråd fra Sogn og Fjordane for. Også denne er verdens lengste i sitt slag. Den korter ned kjøretiden ytterligere på den opprinnelige traseen over Hardangervidda. Veien ble også kortet inn med to mil i den andre enden, ved Sokna. Og ikke minst, sterke interesser har utredet muligheten for å bygge tunnel under de partiene som er vinterstengt på

Hardangervidda (Norconsult, 2010). Da den tidligere statsråden åpnet broen, uttalte hun til pressen at det neste må bli en tunnel under vidda. En slik tunnel blir til dels vesentlig kortere enn Lærdalstunnelen, og vil med stor sannsynlighet gjøre begge traseene via Aurland overflødig for øst-vest trafikk. I særlig grad gjelder det Lærdalstunnelen. Synd for skattebetalerne.



Hardangerbroen. Verdens lengste hengebro i sitt slag. 1380 meter. Foto: Wikipedia

Det investeres nå litt i alle traseene, også den nåværende stamveien, men vi har fremdeles ikke en skikkelig veiforbindelse mellom landets to største byer. Det arbeides samtidig med å utrede den såkalte ekspressveien over Haukeli via Jondalen (nr. 3 i figuren) som vil være vinteråpen og i så fall bli den korteste veien mellom Oslo og Bergen i forhold til de andre traseene. Det store tankekorset er at dersom den blir realisert vil også investeringene i Hardangerbroen og en eventuell tunnel under Hardangervidda i stor grad være bortkastet. Synd for skattebetalerne, igjen.

Vi har bygget verdens lengste veitunnel og verdens lengste hengebro, i et av verdens minste land, med verdens største oljefond.

Slik er altså situasjonen i dag. Vi har bygget verdens lengste veitunnel og verdens lengste hengebro av sitt slag, i et av verdens minste land, med usedvanlig lite trafikk, men med verdens største oljefond. Og med to handlekraftige statsråder fra samme fylke. Fremdeles går det fem veier over fjellet, ingen av dem brukbare, pengene spres tynt, og det er ingen utsikt til en avklaring.

Fremdeles går det fem veier over fjellet, ingen av dem brukbare og det er ingen utsikt til avklaring

Dette eksemplet er ikke enestående. Det finnes mange eksempler på perverse insentiver i forbindelse med investeringstiltak i Norge, og i alle sektorer. Concept programmet ved NTNU har sett nærmere på dette fenomenet i en studie som ble publisert i 2014, med tittelen: *Mot sin hensikt. Statlige investeringer uten forpliktelser – om gaveøkonomi og perverse insentiver.* (Samset m.fl., 2014)

Kilder:

Holtgren, G. og Bergbentzrød, S., 2013. Effektiv kjøretid Oslo-Bergen-Oslo: 18 timer og 45 minutter [online]. Tilgjengelig fra

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Effektiv-kjoretid-Oslo-Bergen-Oslo-18-timer-og-45-minutter-7288382.html> [Hentet: 4. september 2013].

Johansen, K.W., 2013. Regjeringens NTP-forslag: Mer til alt. –Men mange ubesvarte spørsmål. Samferdsel 4, pp. 16-17.

Mæland, P.A., 2012. I dag er det nøyaktig 20 år siden Stortinget vedtok å bygge Ringeriksbanen. Så langt har absolutt ingenting skjedd. Bergens Tidene, 18.06.2012.

Norconsult, 2010, Vurdering av konsept for Rv.7 over Hardangervidda

Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg, 2014, Perverse insentiver – om offentlig investeringsprosjekter som ikke forplikter, Concept-rapport nr. 40, Ex Ante akademisk forlag

Stamvegutvalget, 2011. Historisk tilbakeblikk på stamvegen Bergen–Oslo.