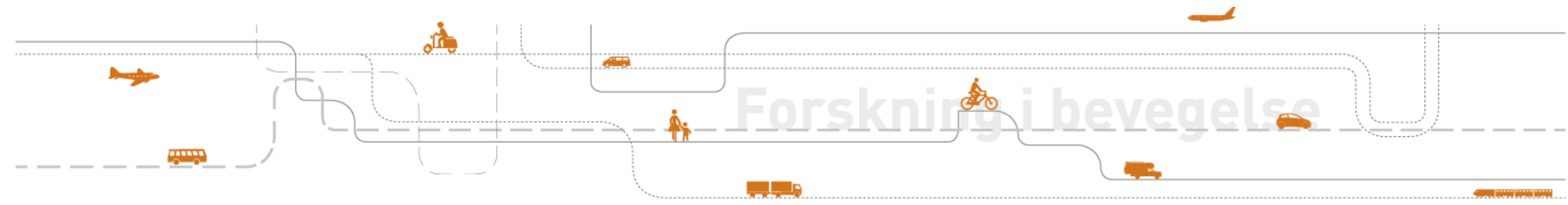


Topp-politikerens bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer

Inga M. Ydersbond, m. Askill H. Halse, Andreas K. Tveit og Tom Christensen

Presentasjon for Forum for statens prosjektmodell, 20. november 2023, Fornebu



concept

Inga Margrete Ydersbond, Andreas
Kokkvoll Tveit, Tom Christensen og
Askill Harkjerr Halse

**Topp-politikerens bruk av
beslutningsgrunnlaget for
store statlige investeringer**

Concept-rapport nr. 72



Bakgrunn

- Statens prosjektmodell stiller krav til beslutningsgrunnlag for store statlige investeringer (> 1 milliard NOK)
 - *KS2 fra 2000, KVU/KS1 fra 2005*
- Tidligere forskning om ordningen er basert på dokumentstudier, intervjuer med fagpersoner, kvantitative analyser
- **Ingen studier av statens prosjektmodell med beslutningstakerne selv som primærkilde**



Illustrasjon: Kystverket, Snøhetta, Plomp

Om forskningsprosjektet



Foto: Statsministerens kontor

- Prosjekt for Concept-programmet ved NTNU, oppstart mai 2022
- Dekker både KVU, KS1 og KS2 gjennom 20 dybdeintervjuer med politikere i Storting og regjeringsapparatet + andre kilder
- Rapport publisert 7. juni 2023, vitenskapelig artikkel på gang

Hovedproblemstilling

Hvordan oppfatter og bruker topp-politikere beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer innenfor statens prosjektmodell?

Forskningsspørsmål

- Hvordan ser prosessene ut der topp-politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVVU-er og KS-rapporter?
- På hvilken måte blir KVVU-ene og KS-rapportene brukt i beslutningsprosessene?
- Når i en beslutningsprosess om et stort, statlig investeringsprosjekt oppfatter beslutningstakerne at investeringsbeslutningen egentlig blir tatt?
- Hva mener topp-politikerne selv er styrker og svakheter ved KS-ordningen?
- Hvordan kan KVVU-ene, KS-rapportene og statens prosjektmodell forbedres slik at de i enda større grad bidrar til gode beslutninger?



Foto: Terje Pedersen, NTB

Metoder og data

- 20 dybdeintervjuer, ble tatt opp og transkribert, sitatsjekk
- Sektorer: samferdsel, utdanning, forsvar, justis og finans
- Politisk sensitive temaer
- Dokumentstudier



Foto: Fruugo.no

Hvordan ser beslutningsprosessen ut?

- Topp-politikerne benytter beslutningsgrunnlagene i ulike deler av beslutningsprosessene.
 - *Regjeringen: KVV, KS1, samt arbeidet med langtidsplaner*
 - *Stortinget: KS2, samt arbeidet med ulike langtidsplaner*
- Stort tidspress: de fleste leser sammendragene, noen leser mye eller alt. Flere synes de er spennende, men også gjengs at de oppfattes som 'tørre' og 'vanskelige å forstå'
- Embetsverket har en sentral rolle
- Ved kontroverser og kritiske KS-er: Mer jobb å «lose» prosjekter gjennom for statssekretærer og statsråder

På hvilke måter blir beslutningsgrunnlagene brukt? I

Du kan si at jo mer negativ en KS1 eller KS2 var, jo vanskeligere var det å få Finansdepartementet med på laget. Så Finansdepartementet lente seg i veldig, veldig stor grad på KS1 og KS2, mens man i departementene var mer opptatt av realpolitikken kan man si. Det å få til ting, det å få gjennomført ting, både som man hadde lovet tidligere og som man ønsket å oppnå.

(Intervju 16, 2022)

På hvilke måter blir beslutningsgrunnlagene brukt? II

Dovre  tØi

Dovre Group Consulting
Transportøkonomisk institutt

ETTEREVALUERING AV
ATLANTERHAVSTUNNELEN



- Ofte motsetninger i posisjoner mellom fagdepartementer («pådrivere») og Finansdepartementet («festbrems»)
- Risikabelt å gå imot anbefalingene, i hvert fall i noen sektorer
- Større tillit til kostnadsanslag enn anslag for samfunnsøkonomisk nytte
- Strategisk bruk av rapporter som passer med egne politiske standpunkter
- «Det politiske regnestykket» uansett avgjørende

Når blir investeringsbeslutningen egentlig tatt?

- Ulike svar fra ulike informanter:
 - *Låser seg ofte tidlig i praksis; en KVVU-anbefaling veier tungt*
 - *Forpliktelser: når noe er lovet i mediene eller i andre offisielle kanaler av personer i regjeringsapparatet*
 - *R-konferansen*
 - *Budsjettforlik med Stortinget, dersom det er en mindretallsregjering*
 - *Når prosjektet nevnes i forpliktende deler av langtidsplaner, slik som første del av NTP*
 - *Når prosjektet hadde 'passert KS1 og KS2'*
- Flere gir uttrykk for at beslutningen ofte reelt sett blir tatt tidlig

Indikasjon på effekter av KS-ordningen: prosjekter som blir stoppet, utsatt eller endret

- Prosjekter med svært store kostnadsøkninger:
 - A) *Dobbeltspor videre gjennom Moss,*
 - B) *Ferjefri E39,*
 - C) *Merverdiprojektet i Politiet*
- Sjelden at regjeringen stopper et samfunnsøkonomisk ulønnsomt prosjekt, men påvirker de økonomiske rammene og tidsrammene
- Når prosjekter ikke stoppes, betyr det likevel ikke at de nødvendigvis blir gjennomført



Illustrasjon: BaneNor

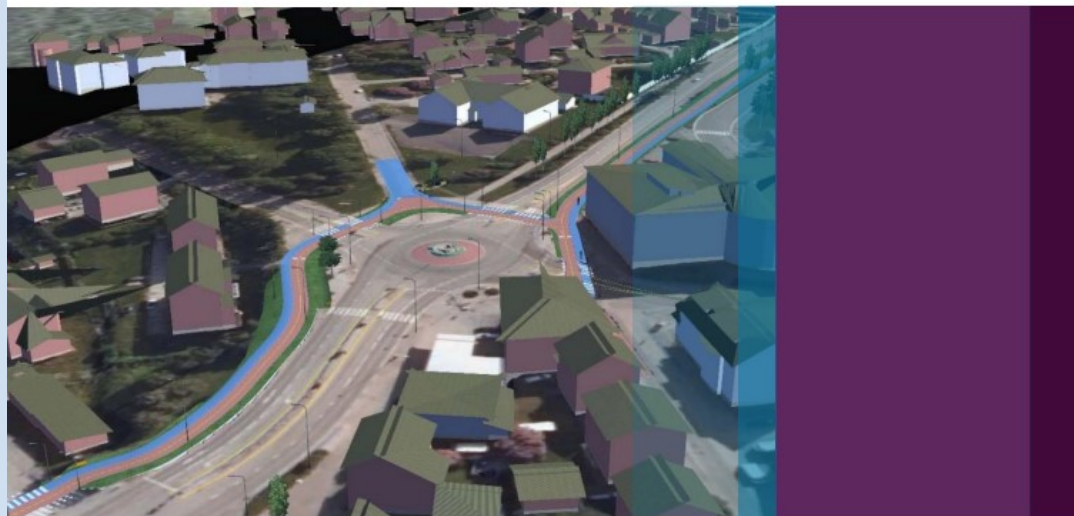
Hva mener politikerne er styrker ved KS-ordningen? I

Men jeg opplever det ikke som bare nyttig, men veldig nyttig. Og det sier jeg fordi det gir et blikk utenfra som en har veldig behov for, fordi når en sitter i et fagdepartement så vil en bli veldig låst til en del av de politiske utsagnene og løftene - det er veldig lett å love og ha ambisjoner i ulike retninger.

(Intervju 13, 2022)

Hva mener politikerne er styrker ved KS-ordningen? II

Statens prosjektmodell
Rapport nummer E035b



KVALITETSSIKRINGSRAPPORT

KS2 BYPAKKE BODØ FASE 2

- Ryddigere prosess og høyere kvalitet på prosjektene som blir iverksatt
- Bidrar til å holde kostnadene nede, unngå store kostnadsoverskridelser
- Løfte blikket, unngå 'bukken som passer havresekken'- situasjoner
- Sikrer legitimitet
- Høy tillit til departementer, fagetater og konsulentene (stort sett)

Hva mener politikerne er svakheter ved KS-ordningen? I

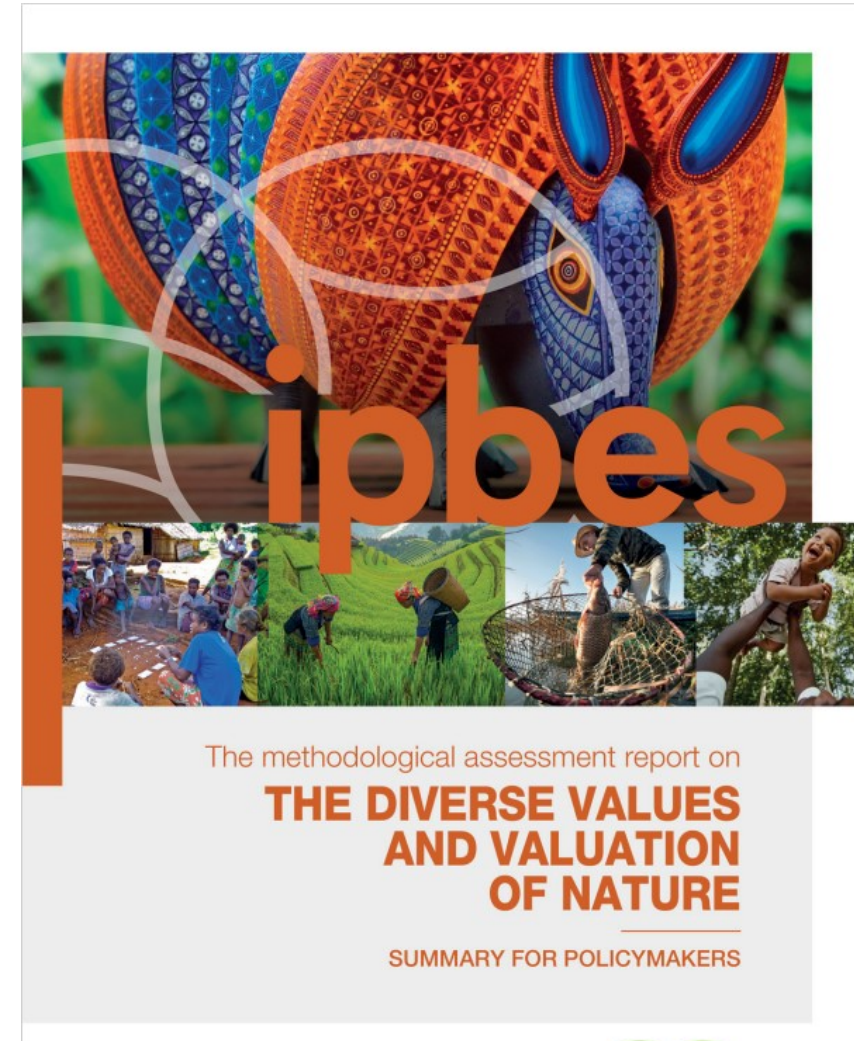
- Beslutningsprosessen som helhet sårbar for lobbyisme fra særinteresser
- Beslutninger kan politisk sett bli tatt for tidlig, før f.eks. kostnadsestimatene er gode
- Politikerne utenfor regjeringen kommer «for sent på ballen»
- Noen hevder at konsulentene er ikke reelt sett uavhengige



Illustrasjon: Rodeo arkitekter/Statsbygg

Hva mener de er svakheter ved KS-ordningen II

- Mangler i de samfunnsøkonomiske analysene
 - klimaeffekter,
 - naturverdier,
 - arealbruk,
 - jordvern,
 - støy,
 - kulturverdier,
 - økonomiske ringvirkninger (positive og negative)
 - Fordelingseffekter
 - Effekten av et prosjekt sett opp mot overordnede målsettinger i politikken
- Beslutningsgrunnlaget bør formidles bedre
- Tydeligere drøfting av de politiske avveiningene i konklusjonene
- For høy vektlegging av tidsverdier



Mulige forbedringstiltak fra informantene

- Mer og bedre drøfting av faktorer som i dag ikke blir prissatt
- Drøfte sammenheng med overordnede mål (f.eks. innføre klima- og arealbudsjetter på alle nivåer)
- Gjøre enklere å forstå for ikke-økonomer, forebygge feil bruk
- Trekke inn Finansdepartementet på et tidligere tidspunkt i prosessen
- Mer kapasitet i departementene til å nyttiggjøre seg informasjonen fra KS-ene
- Politikere utenfor regjeringen bør bli involvert tidligere
- Redusere vekten av tidsverdier og vekte tidsverdier på en mer edruelig måte

Konklusjoner

- Ordningen fungerer til en viss grad etter hensikten, fremmer økonomisk-rasjonelle hensyn («economic man»)
- Begrenset rasjonalitet og mange andre hensyn, det politiske regnestykket er avgjørende («administrative man»)
- Opportunistisk og strategisk bruk av beslutningsgrunnlagene utbredt
- Vurderinger om samfunnsøkonomisk lønnsomhet vanligvis ikke avgjørende i samferdselssektoren
- KS-ordningen nyter stor tillit hos topp-politikerne og gjør prosjektene som vedtas generelt sett bedre

Anbefalinger



Foto: forsyner

- Gjøre utredningene enda mer relevante for beslutningstakerne, tydeliggjøre politiske avveininger i spesielt konklusjoner og sammendrag
- Gjøre beslutningsgrunnlaget mer tilgjengelig/forståelig, oppsummere bedre
- Vurdere å prissette flere virkninger i de samfunnsøkonomiske analysene, slik som naturverdier
- Vurdere forbedringer i beslutningsprosessene (tidslinje, Stortingets rolle, Finansdepartementets rolle). Krever imidlertid utredning og diskusjon

Nye prosjektideer:

- Undersøke hvordan NTP-prosessene foregår
- Undersøke nærmere hvordan beslutningstakerne tolker og forholder seg til samfunnsøkonomiske analyser, for eksempel i NTP
- Utvide analysene til å inkludere flere aspekter, flere informanter mm.
- Har sektordepartementene og lobbyinteressene fått mindre makt enn før KS-ordningen ble innført med Finansdepartementet som med-bestiller?
- Undersøke hva slags effekter det vil ha å innføre klimabudsjeter, arealbudsjeter og naturregnskap i de ulike sektorene
- Har dere noen? Vi tar gjerne imot innspill(!)

Takk for oss!

Konstruktive innspill og spørsmål er hjertelig
velkomne!

Kontakte: Inga M. Ydersbond, imy@toi.no