

concept

**Knut Samset, Gro Holst Volden,
Morten Welde og Heidi Bull-Berg**

Mot sin hensikt

**Perverse insentiver – om offentlige
investeringsprosjekter som ikke
forplikter**

Concept rapport Nr. 40





**Knut Samset, Gro Holst Volden,
Morten Welde og Heidi Bull-Berg**

Mot sin hensikt

**Perverse insentiver – om offentlige
investeringsprosjekter som ikke
forplikter**

Concept rapport Nr. 40

Concept-rapport nr. 40

Mot sin hensikt. Perverse insentiver - om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter

Knut Samset, *NTNU*
Gro Holst Volden, *Sintef*
Morten Welde, *NTNU*
Heidi Bull-Berg, *Sintef*

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)
ISSN: 0804-5585 (nettversjon)
ISBN: 978-82-93253-33-4 (papirversjon)
ISBN: 978-82-93253-34-1 (nettversjon)

© Forskningsprogrammet Concept. Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

SAMMENDRAG

Denne studien fokuserer på investeringsprosjekter som er finansiert av staten og som gir nytte for en begrenset gruppe eller region, uten at dette forplikter mottakerne økonomisk eller på annen måte. En ser nærmere på fenomenet perverse insentiver i et utvalg av ni prosjekter for å belyse hvordan dette kan oppstå, hva som er årsakene og konsekvensene - og hva man kan gjøre for å unngå det. En finner at krav om en viss grad av egenfinansiering lokalt vil gi insentiv til å gjennomføre kostnadseffektive og formåls effektive investeringer lokalt. De må være forankret i et reelt behov, en kan innføre ulike former for kontrollrutiner fra myndighetenes side, eller ansvarliggjøre lokale myndigheter ved at staten i større grad opererer med rammebevilgninger og krever at bruken av midlene tilfredsstillende visse objektive kriterier som kan verifiseres.

Trondheim, 15. mai 2014

UTGIVER

Ex ante akademisk forlag

Concept-programmet
Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet
7491 NTNU – Trondheim
www.concept.ntnu.no

Ansvar for informasjonen i rapportene som produseres på oppdrag fra Concept-programmet ligger hos oppdragstaker. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn.

Concept-rapportserie er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på Nivå 1. Alle bidrag kvalitetssikres av uavhengige fagfeller.

Concept-rapportserien

Forskningsprogrammet Concept er forankret ved NTNU og arbeider med forskning knyttet til utviklingen og kvalitetssikringen av store investeringsprosjekter i Norge. Dette er tverrfaglig forskning innenfor fagområdene prosjektledelse, offentlig finansiering, statsvitenskap, samfunnsøkonomisk analyse og evaluering. Rapportserien presenterer forskningsresultater på programmets fagområder og er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på nivå 1. Målgruppen omfatter primært forskere på respektive fagområder og fagpersoner i offentlig forvaltning og utredningsmiljøer.

Redaksjon

Knut Samset, professor NTNU, redaktør
Gro Holst Volden, forskningssjef Concept
Morten Welde, forsker, NTNU

Redaksjonsråd

Tom Christensen, professor UIO
Petter Næss, professor, NMBU
Nils Olsson, professor NTNU
Ingeborg Rasmussen, daglig leder, Vista Analyse
Jørn Rattsø, professor NTNU
Tore Sager, professor NTNU
Arvid Strand, forsker 1, Transportøkonomisk Institutt
Heidi Ulstein, partner, Menon Business Economics
Vibeke Binz Vallevik, gruppeleder, DnV
Bjørn Otto Elvenes, førsteamanuensis NTNU

Forord

Concept-programmet startet for fem år siden det som ble kalt ”case-prosjektet” hvor tanken var å sikre svært omfattende informasjon om et utvalg på 20 – 30 prosjekter. Det skulle dekke det som skjedde fra ideen først oppstod og til en noen år etterpå vurderte virkningene av det. Først og fremst kartlegges det som skjer i tidligfasen, og i driftsfasen etter hvert som prosjektene blir evaluert. Dette har vist seg å være veldig nyttig og har så langt resultert i flere studier. Forskerne har sett på hvordan prosjektets underliggende logikk kan avklares og tydeliggjøres (Concept-rapport nr. 21), hvordan samspillet mellom analyse og beslutning utvikler seg gjennom tidligfasen (rapport nr. 26), hvordan mulighetsrommet defineres og utvikles i forbindelse med konseptvalgutredninger (rapport nr. 34), Hvilke konsekvenser det får for konseptvalget når de tidligste kostnadsestimatene er urealistisk lave (rapport nr. 39), og nå hva som skjer når perverse insentiver oppstår i forbindelse med statlige investeringstiltak.

Et av de mest hardnakkete ryktene om internasjonal utviklingshjelp er at det meste går galt, og at det skyldes at man pøser på med penger til feil formål. Tilsvarende er det en utbredt oppfatning i vårt land at staten i mange tilfeller kaster gode penger etter dårlige formål, ikke minst der det gjelder lokale infrastrukturtiltak som gir nytte for en begrenset gruppe eller region. I internasjonal utviklingshjelp omtales dette som perverse insentiver, og det er dette som er bakgrunnen for denne rapporten..

Den foreliggende studien er gjennomført av Concept-programmets egne forskere og ledet av Knut Samset i samarbeid med Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg. Forfatterne uttrykker sin takk til professorene Jørn Rattsø ved NTNU og Tom Christensen ved UIO som bidro med viktige faglige innspill og forslag til forbedringer. Rapporten er ment som et innspill som kan sette problemet med enkelte uheldige investeringsprosjekter på den politiske agendaen.

NTNU, mai 2014

Tore Sager

Professor i transportplanlegging

Innhold

SAMMENDRAG	1
BAKGRUNN	1
STUDIEN	1
ENKELTE FUNN OG KONKLUSJONER.....	3
MOTTILTAK	4
SUMMARY	6
BACKGROUND.....	6
THE STUDY	6
SOME FINDINGS AND CONCLUSIONS	7
COUNTERMEASURES.....	8
KAPITTEL 1 INNLEDNING	10
KAPITTEL 2 TEORETISK GRUNNLAG	14
2.1 GENERELT OM INFORMERTE OG POLITISK BETINGETE BESLUTNINGER.....	14
2.2 PERVERSE INSENTIVER – NOEN EKSEMPLER	16
2.3 INVESTERINGSPROSJEKTER SOM GAVER.....	18
2.4 NÆRMERE OM PERVERSE INSENTIVER I BISTANDSPROSJEKTER.....	20
2.5 KORT OPPSUMMERING AV ANNEN RELEVANT LITTERATUR.....	22
<i>Kollektive goder og spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som bør ha ansvaret</i> .	22
<i>Problemet med myke budsjetttrammer og «bailouts»</i>	23
<i>Brukerbetaling versus skattefinansiering</i>	24
<i>Perspektiver fra politisk økonomi og public choice</i>	25
2.6 ET TEORETISK RAMMEVERK FOR Å FORKLARE GAVER OG PERVERSE INSENTIVER	26
<i>Enkel modell – en giver og en mottaker</i>	27
<i>Insentivproblemer i flere ledd</i>	29
<i>Representanter på giversiden med annen agenda enn samfunnets beste</i>	30
<i>Representanter på mottakersiden med annen agenda enn mottakers beste</i>	31
2.7 HVA ER LØSNINGEN?	31
<i>Eksempler på løsninger på motivasjonsproblemet</i>	32
<i>Eksempler på løsninger på informasjonsproblemet</i>	33
<i>Oppsummert</i>	34
KAPITTEL 3 PRESENTASJON OG VURDERING AV ET UTVALG PROSJEKTER	36
3.1 TURKANAPROSJEKTET I KENYA	37
<i>Bakgrunn</i>	37
<i>Vurdering</i>	38
3.2 LINESØYA FASTLANDSFORBINDELSE	40

	<i>Bakgrunn</i>	40
	<i>Vurdering</i>	41
3.3	STAD SKIPSTUNNEL.....	43
	<i>Bakgrunn</i>	43
	<i>Vurdering</i>	44
3.4	ROCK CITY KULTURHUS I NAMSOS	45
	<i>Bakgrunn</i>	45
	<i>Vurdering</i>	45
3.5	E16 LÆRDALSTUNNELEN	47
	<i>Bakgrunn</i>	47
	<i>Vurdering</i>	48
3.6	OL PÅ LILLEHAMMER.....	50
	<i>Bakgrunn</i>	50
	<i>Vurdering</i>	51
3.7	E10 LOFOTEN FASTLANDSFORBINDELSE (LOFAST)	52
	<i>Bakgrunn</i>	52
	<i>Vurdering</i>	53
3.8	ST. OLAVS HOSPITAL.....	54
	<i>Bakgrunn</i>	54
	<i>Vurdering</i>	55
3.9	UNDERSJØISK BILTUNNEL I HVALER KOMMUNE.....	56
	<i>Bakgrunn</i>	56
	<i>Vurdering</i>	57
KAPITTEL 4 SAMMENFATTENDE ANALYSE.....		59
4.1	DEFINISJON AV PROSJEKTSUKSESS.....	59
4.2	HVA SOM KJENNETEGNER PROSJEKTENE.....	61
4.3	HVOR VELLYKKETE ER PROSJEKTENE OG HVA ER NYTTEEFFEKTEN?.....	63
	<i>De minst vellykkete prosjektene</i>	63
	<i>De mer vellykkete prosjektene</i>	65
4.4	UTILSIKTETE VIRKNINGER SOM FØLGE AV PERVERSE INSENTIVER	66
4.5	FORKLARINGER OG ÅRSAKSSAMMENHENGER	68
KAPITTEL 5 OPPSUMMERING, DRØFTING OG ANBEFALINGER.....		73
5.1	PROBLEMET MED PERVERSE INSENTIVER	73
5.2	MEST AKTUELLE MOTTILTAK	74
	<i>Fra teorien</i>	74
	<i>Erfaringer fra casene</i>	74
	<i>Nærmere om Statens prosjektmodell</i>	76
	<i>Erfaringer fra andre land</i>	77
5.3	ANBEFALINGER.....	78
REFERANSER		80

VEDLEGG 1. TURKANA-PROSJEKTET. BISTAND TIL NOMADER OG FISKERE I U-LAND	83
VEDLEGG 2. LINESØYA FASTLANDSFORBINDELSE	90
VEDLEGG 3. STAD SKIPSTUNNEL.....	96
VEDLEGG 4. ROCK CITY	102
VEDLEGG 5. E16 LÆRDALSTUNNELEN	109
VEDLEGG 6. OLYMPISKE LEKER I LILLEHAMMER 1994	117
VEDLEGG 7. E10 LOFOTEN FASTLANDS-FORBINDELSE (LOFAST)	127
VEDLEGG 8. ST. OLAVS HOSPITAL I TRONDHEIM	136
VEDLEGG 9. HVALERTUNNELEN MELLOM ASMALØY OG KIRKØY	144

Sammendrag

Bakgrunn

Den som skal gi en gave bør forsikre seg om at det er noe mottakeren har bruk for. Eller noe vedkommende selv ville brukt penger på å anskaffe. Staten opptrer ofte som sjenerøs giver på vegne av skattebetalerne og finansierer prosjekter som kommer mindre grupper eller områder til gode. Eksempler er bruer, tunneler og støtte til kultur- og næringstiltak i ulike deler av landet.

Nå kan det være gode grunner til det. Vi betaler alle skatt og bidrar til fellesskapet, og det kan være fullkomment legitimt om man gjennom demokratisk forankrede prosesser bestemmer seg for å bygge en tunnel eller bro i tynt befolkete områder som kan innebære en viss omfordeling. Mange slike tiltak er vellykket nettopp fordi det er bruk for dem og fordi prosjektet var en god og kostnadseffektiv løsning på det underliggende behovet.

Men det finnes også unntak, gjerne fordi behovet ikke er til stede. Prosjekter innebærer investeringer og kostnadene skal dekkes av noen. Hvorvidt de berørte partene må være med å betale for prosjektets investeringer og drift varierer. Det er vanlig å anta at dersom en investering innebærer forpliktelser for partene, vil de ha et insentiv til å sikre at det prosjektet som gir best mulig nytte blir valgt, og at investeringen og driftskostnadene er realistiske i forhold til nytten en kan oppnå.

Dette er bakgrunnen for at en i enkelte tilfeller ønsker forpliktende medvirkning fra private aktører i offentlige prosjekter, eller en rimelig egenandel lokalt i tiltak som finansieres av staten. Det kan selvfølgelig være mange grunner til at man vil velge ett bestemt tiltak, og mange av dem kan være gode. Men dersom et prosjekt ikke medfører forpliktelser for aktørene, så har de ikke insentiv til å velge det som er mest kostnadseffektivt og gir størst nytte, men kanskje noe helt annet. Det er i slike tilfeller at perverse insentiver kan oppstå. I en studie om tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter (Whist og Christensen, 2011) fant man at det var tilfellet i fem av de 23 prosjektene som ble analysert.

Studien

Denne studien ser nærmere på fenomenet perverse insentiver i et utvalg av ni prosjekter som er valgt nettopp for å belyse hvordan fenomenet kan oppstå, hva som er årsakene og konsekvensene - og hva man kan gjøre for å unngå det.

Det finnes mye litteratur om insentivproblemer i økonomisk litteratur, men mindre om problematikken knyttet til statlig finansierte investeringsprosjekter. Den sentrale studien på området gjelder svenskfinansierte bistandsprosjekter (Ostrom, 2001) der fenomenet knyttes til gaveoverføringer som skjer i så stort omfang

mellom giverland og mottakerland at en kan snakke om at det oppstår en gaveøkonomi i mottakerlandet. Store pengestrømmer og begrenset kapasitet på giversiden gjør det vanskelig å identifisere tilstrekkelig gode tiltak. På mottakersiden er en først og fremst interessert i motverdien av overføringene: En er villig til å sette i gang et hvert tiltak som giverlandet er villig til å finansiere, fordi verdien av valutaen som overføres er langt større enn verdien av de lokale ressursene som settes inn. Dermed oppstår det perverse insentiver som resulterer i feilaktige og mislykkete utviklingsprosjekter, og en rekke uheldige bivirkninger, for eksempel korrupsjon.

Fenomenet karakteriseres på følgende måte i den svenske studien: (1) det finnes ikke et klart uttrykt behov hos mottakerne, (2) disse har ikke kontroll over ressursene som stilles til rådighet, (3) det medfører ikke egne økonomiske forpliktelser, og (4) mottakeren inngår ikke som en reell part i forhandlingene om prioriteringene og bruken av bistanden.

Denne studien bruker et bistandsprosjekt som referanseprosjekt for å vise hvor galt det kan gå i slike tilfeller. En ser deretter nærmere på åtte prosjekter i Norge hvor en vurderer aktørene og deres rolle og preferanser, for å få et bilde av i hvilken grad det handler om perverse insentiver eller ikke. Med utgangspunkt i et teoretisk rammeverk som er beskrevet i kapittel 2, ser vi på informasjonsflyten på den ene siden og motivasjonsbildet på den andre siden mellom aktørene, dvs. stat, fylkeskommune, kommune, eventuelle andre mellomledd og brukerne. Vi ser ikke på private aktørers rolle spesifikt, men noterer at disse også kan ha perverse insentiver og at det vil være viktig å sikre mot dette for eksempel i kontraktene.

Studien viser at halvparten av de norske prosjektene scorer svært dårlig med hensyn til i hvilken grad de tilfører nytte for mottakeren og for samfunnet. To av disse ligger nært opp til referanseprosjektet fra bistandssektoren. Det som prosjektene med lavest nytte har til felles er at de alle representerer gaveoverføring uten forpliktelser for mottakeren. De to prosjektene som kommer best ut er begge realisert med noen form for egenfinansiering.

Denne studien av et svært begrenset antall prosjekter viser altså godt samsvar mellom i hvilken grad prosjektene gir nytte for mottakeren og for samfunnet for øvrig på den ene siden og premisene for finansieringen på den andre siden. Det er svikt på motivasjonssiden i form av ulike varianter av interessemotsetninger mellom aktørene, fra brukerne til statlig nivå. Det er også tydelig informasjonsasymmetri i alle prosjektene. Det finnes imidlertid ikke noe klart felles mønster, noe som understreker at prosjekter er komplekse fenomener og av den grunn unike, noe som gjør det vanskelig å trekke ut generelle allmenngyldige erfaringer. Det må også presiseres at prosjektene i denne studien ikke er tilfeldig valgt, men plukket ut for å belyse ulike grader av insentivproblemer.

Enkelte funn og konklusjoner

Det disse prosjektene har til felles, bortsett fra at det gis gaver med liten eller ingen økonomiske forpliktelser for mottaker, er følgende:

1. I de fleste tilfellene er mottakergrupper sterkt involvert i de tidligste fasene med initiering, design, planlegging etc. Her skiller de norske prosjektene seg fra mange bistandsprosjekter.
2. Rammebetingelsen med statlig finansiering antas å ha skapt perverse insentiver på forskjellige nivå i flere tilfeller og resultert i konseptuelle løsninger som man kanskje ikke ville ha prioritert om man måtte finansiert dem selv.
3. Ikke minst ser man at prosjekter som kanskje i utgangspunktet er fornuftige blåses opp og overdimensjoneres fordi de er gratis.
4. Tidlige kostnadsanslag fra initiativtakerne er gjennomgående lave, og mye tyder på at dette gjøres bevisst for å maksimere sannsynligheten for å få finansiert prosjektet. Tilsvarende overdrives nytteverdien både for brukergruppen og for resten av samfunnet.
5. Dette kan skje uten at giver får kunnskap om det, på grunn av informasjonsasymmetri. Giver har ofte stor tillit til den informasjonen som kommer fra kommuner, fylkeskommuner, lokale veikontorer etc. og ser derfor ikke behov for å gjøre nye undersøkelser verken av behov, nytte eller kostnad av prosjektene.
6. I mange tilfeller blir prosjektene svært dyre sammenlignet med budsjettet, men det betyr ikke nødvendigvis at effektiviteten er uakseptabelt lav i gjennomføringen, det kan også skyldes urealistiske estimater i forkant.
7. Perverse insentiver kan også oppstå der sentrale politikere eller andre aktører på giversiden enten har en egen agenda (for eksempel valgkamp) eller har sin lojalitet mest på mottakersiden.
8. Prosjektene gir ofte ikke den ønskede nytteverdien eller måloppnåelsen som giveren hadde sett for seg på forhånd, i noen tilfeller i en slik grad at prosjektet var en feilprioritering vurdert i etterkant. Med et annet konseptvalg, eller ingen investering, kunne en trolig oppnådd høyere formåls effektivitet i forhold til politiske mål, eller større nytte-kostnadseffektivitet.
9. Egenfinansiering på mottakersiden er brukt i to av prosjektene og syntes å fungere som et egnet virkemiddel mot at perverse insentiver skal oppstå. Imidlertid er kunnskapen om fenomenet for begrenset til at dette kan fastslås med noen sikkerhet.

Mottiltak

I denne studien foreslås to hovedtyper av tiltak for å løse problemene med perverse insentiver som følger av at staten gir investeringer som ”gaver”. I tråd med den teoretiske modellen må man forsøke å løse motivasjonsproblemet på den ene siden og/eller informasjonsproblemet på den andre siden.

Det første handler om å redusere interessekonfliktene mellom giver og mottaker. Den mest åpenbare løsningen for staten er åpenbart ikke å gi en gave, men overlate til fylkeskommune/kommune å sørge for seg selv. Når staten ønsker å subsidiere visse typer investeringer lokalt, for eksempel der betalingsevnen ikke er tilstede, så er det et politisk spørsmål, som kan være legitimt også i de tilfellene der prosjektet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt sett i et nasjonalt perspektiv. Poenget må være at det finnes måter å gjøre dette på som ikke innebærer at kommuner og andre selv kan definere behov, krav til løsninger og omfang uten at de samtidig må forholde seg på en forpliktende måte til kostnadene. Tiltak må handle om i større eller mindre grad å ansvarliggjøre mottakerne økonomisk eller på annen måte. Stikkord kan for eksempel være medfinansiering, risikotaking, eller rammebevilgninger. En helt annen sak er at i mange tilfeller kan det være best at staten har et overordnet ansvar, fordi erfaring viser at desentralisering til regioner og kommuner vil kunne lede til mer problematiske utfall.

Den andre hovedtypen av tiltak handler om å redusere informasjonsasymmetrien. Også her gjelder det at det kan være fullt ut legitimt for staten å ønske å tilgodese visse kommuner eller brukergrupper med utgangspunkt i en politisk vurdering. Poenget her må være å sikre at staten har riktig informasjon før beslutningen tas. Typiske tiltak vil handle om å kontrollere den informasjonen om nytte, kostnad og risiko som skal ligge til grunn for beslutning. Dermed kan man også indirekte redusere motivasjonsproblemet fordi det blir mindre attraktivt å forsøke å presentere mangelfull eller feilaktig informasjon. Innføringen av statens prosjektmodell er et slikt tiltak, som bare gjelder de største statlige investeringsprosjektene. Behovet for særskilte tiltak for å sikre kvaliteten på beslutningsunderlaget later til å være til stede også på andre forvaltningsnivåer.

En utfordring ved statlige investeringer i Norge har vært den sektorvise og ofte lokalt forankrede planleggingsprosessen. Tidligfasen har typisk vært en nedenfra-og-opp prosess hvor ideene oppstår lokalt hos de som drar nytte av prosjektet. Eventuelle samfunnsøkonomiske analyser kan komme sent, og det kan være insentiver til å overvurdere nytte og underestimere kostnader. Statens prosjektmodell som ble innført i år 2000 representerer en noe mer toppstyrt prosess, forankret i Finansdepartementet, som stiller krav om et overordnet samfunnsperspektiv i beslutningsdokumentene og at en uavhengig part skal kontrollere dette. Det kan innebære at det over tid blir vanskeligere å få vedtatt prosjekter som er dokumentert ulønnsomme eller lite formåls effektive, og på den måten berører insentivproblematikken direkte. Imidlertid er ordningen bare begrenset til statlige investeringstiltak med en kostnadsramme som overstiger 750 millioner kroner.

De mottiltakene som beskrives i denne studien kan oppsummeres som følgende:

1. Et av de mest nærliggende tiltakene vil være å kreve en viss grad av egenfinansiering lokalt, enten i form av investeringsmidler eller brukerbetaling. Jo større egenandel desto større grad av ansvarliggjøring - og insentiv til å gjennomføre kostnadseffektive og formåls effektive investeringer lokalt.
2. Et viktig prinsipp som bør være grunnleggende for enhver investering er at den er forankret i et reelt behov enten for mottakeren eller samfunnet for øvrig, og at dette er klargjort på et tidlig tidspunkt.
3. Ulike former for kontrollrutiner fra myndighetenes side kan bidra til å forhindre perverse insentiver, for eksempel ekstern kvalitetssikring som gjennom Statens Prosjektmodell, eller at det gjennomføres offentlige høringer i etterkant av mislykkede prosjekter med store budsjettoverskridelser og der forventet nytte ikke er innfridd.
4. Større grad av ansvarliggjøring av lokale myndigheter kan gjøres ved at staten i mindre grad stiller midler til rådighet for bygging av spesifikke infrastrukturtiltak, men i større grad opererer med rammebevilgninger og krever at bruken av midlene tilfredsstillende visse objektive kriterier slik at for eksempel fylkeskommunen får fullt lokalt budsjettansvar.

Summary

Background

Whoever shall give a gift should make sure that it is something the recipient need. Or something he himself would use the money to acquire. The State often appears as generous donor on behalf of taxpayers to finance projects that will benefit specific target groups. Many of these are successful precisely because they meet specific needs. But there are exceptions, usually in cases where there is no genuine need for the project. A useful indication up front whether a project will succeed or not is therefore the willingness of recipients to pay for the project or services provided.

The extent to which the parties involved in or affected by public investment projects need to contribute to the investment or operating costs varies. It is commonly assumed that if an investment entails obligations for the parties, they will have an incentive to ensure that the project that provides optimal benefits for them is selected, and also that investment and operating costs are realistic in relation to the benefits expected. In some cases, therefore, it is considered necessary to ensure binding involvement of private actors in public projects, or a reasonable share of investments by local communities in projects funded by the State. If a project does not entail obligations for the parties, there is no incentive to go for the most cost-effective alternative that provides the greatest benefits, but perhaps something entirely different. In such cases, so called *perverse incentives* may arise. In a previous Concept-study on front-end management of major public investment projects (Whist and Christensen, 2011) this was found to be the case in five out of the 23 projects that were analyzed.

The study

This study explores the phenomenon of perverse incentives in a sample of nine projects that were selected precisely to illustrate how these might occur, what the causes and consequences might be, and what could be done to avoid it.

There is much literature on incentive problems in economic literature, but less so about what is here termed perverse incentives. The pivotal study in this field concerns Swedish funded investment projects (Ostrom 2001) where the phenomenon is linked to gifts or transfers that occur in such a large scale from donor to recipient countries that one could talk about the emergence of a *gift economy* in the recipient country. Under a continuous pressure to transfer large sums of development aid, it is hardly possible for an aid administration with limited capacity to identify meaningful purposes and good projects all along. On the recipient side, there is a willingness to initiate most types of projects that the donor

country is willing to finance, because the value of currency transferred is greater than the value of the local resources allocated to the projects. Thus perverse incentives can arise and result in unsuccessful projects, waste of public funds, and adverse side effects of the investments, such as corruption.

The problem is identified in the report as follows: (1) there is no clearly expressed need at the recipient end, (2) they have limited control of the resources made available, (3) there are no financial obligations for the recipients, and (4) the recipients are not included as a real party in the negotiations of priorities and use of aid.

This study takes a closer look at one aid project, which serves as a reference case to demonstrate how wrong things can go under such circumstances. It proceeds by looking more closely at eight publicly funded projects in Norway, by considering the actors and their roles and preferences, to get a picture of the extent to which perverse incentives have occurred or not. Based on a theoretical framework, the study looks further at information flows at the one hand, and motivation by the involved parties on the other, both at state-, regional-, district-, and user level.

The study shows that half of the Norwegian projects scored very poorly with regards to the extent to which they bring benefit to the recipients and society. Two projects were at par with the reference project from the aid sector, or the worst-case example. The projects with the lowest scores on utility had one thing in common; they were all the result of public investments without liability for the recipients. The two projects that scored highest on utility, however, were both realized with some form of equity financing.

This study of only a very limited number of projects shows good correlation between the extent to which projects provide benefits to the recipient and society on the one hand, and the terms for financing on the other side. Clearly, information asymmetry in all projects were observed, but also failure of motivation caused by conflicting interests between parties at different levels from the users to the state level. However, there were no clear common patterns that applied to all projects, which emphasizes that projects are complex phenomena and therefore unique, making it difficult to draw common lessons that could be generally applicable to other projects.

Some findings and conclusions

What these projects have in common, apart from being fully funded with little or no financial obligations for the recipient, is the following:

- 1) In most cases, recipients in local communities were heavily involved in the initiation, design, planning, etc. of the projects, but not in project execution.
- 2) Preconditions for state funding is believed to have created perverse incentives at different levels and resulted in conceptual solutions that

would not have been prioritized had the recipient been required to contribute to the funding.

- 3) It is a clear tendency that projects are being supersized and costs inflated during the front-end phase because it is free of charge.
- 4) Early cost estimates by the initiating party is consistently unrealistically low, and there are indications that this is done deliberately to increase the probability that the project be funded. Similarly benefits for both the users and society are overestimated.
- 5) This can be done without the donor being aware of it because of information asymmetry. The donor tends to have great confidence in information provided by local and regional authorities and therefore sees no need for further investigation regarding anticipated needs, benefits or costs.
- 6) In many cases, the projects are very expensive as compared to the budget, but that does not necessarily mean that cost efficiency is unacceptably low, it may also be due to the budget being unrealistically low.
- 7) Perverse incentives can also arise where key politicians and other stakeholders at the donor side either have their own agenda (such as campaigning) or their loyalty with the recipient rather than the donor (society).
- 8) The projects will often not have the utility or effect anticipated beforehand. In some cases to such an extent that the project was complete failure seen in retrospect. A different conceptual solution or no investment at all, could probably result in more cost- and result-effective solutions to the problems at hand.
- 9) Internal funding at the receiving end may seem to have helped avoid perverse incentives to arise. The sample in this study, however, is too small for this to be determined with any certainty.

Countermeasures

This study suggests that there are two main types of measures that could be used to avoid problems of perverse incentives, in a context where state funding is provided as “gifts”. In line with the theoretical model applied in this study, the main issues would be to try solving the problems of motivation on the one hand and/or information on the other.

The first is an issue of reducing conflicts of interests between donor and recipient. The most obvious solution for the state would not giving a gift, but leave it to the regional/district authorities to provide for themselves. When the government

wants to subsidize certain types of investments locally, for instance where solvency is not present, then it is a political question, which may be legitimate even in cases where the project is not economically viable seen from a national perspective. There are ways to avoid that communities and local authorities themselves can define the needs, requirements and solutions to a given problem without similarly having to deal with the issue of costs in a binding manner. Measures must be about making recipients accountable, financially or otherwise to a greater or lesser degree. Keywords may be co-financing, risk taking or providing frame allocations.

The other main type of action is about reducing information asymmetry. Again, it may be fully legitimate for the state to favor certain communities or groups of users based on political justification. The main issue must be to ensure that the state has the right type of information to make decisions. Typical measures would be to control the information that will constitute the basis for decision. By doing so, one can also indirectly reduce the motivation problem, because it becomes less attractive to try to present incomplete or inaccurate information. The introduction of the Norwegian government's project model is such a measure, where the project proposals are being subjected to external quality assurance. However, this only applies to the largest public investment projects. The need for special measures to ensure the quality of decision bases seems to be needed and could be justified also in other levels of government.

Kapittel 1 Innledning

Den leksikalske definisjonen av en gave er «*en gjenstand eller ytelse som gis til noen uten forventning om betaling*». I juridiske termer forutsetter dette (1) at det er en intensjon hos giveren å gi en gave, og (2) at den blir gitt til mottakeren uten noen form for motytelse. I prinsippet er det derfor snakk om en økonomisk transaksjon som bare går en vei.

I de tilfellene hvor det handler om å motta noe man har rett til, for eksempel en trygdeytelse, eller noe som er hjemlet i politisk vedtak, så er det ikke en gave. I de tilfellene der det implisitt eller eksplisitt foreligger enighet mellom giver og mottaker at det forventes en eller annen form for motytelse, er det heller ikke en gave. Dersom gaven gis i den hensikt at mottakeren skal endre adferd til fordel for giveren, handler det ikke lenger om en gave men om bestikkelse, som i alvorlige tilfeller er i konflikt med straffeloven.

Denne studien fokuserer på investeringsprosjekter som er finansiert av staten og som gir nytte for en begrenset gruppe eller region. Det fremgår av det overfor at dette ikke i seg selv kan betegnes som gave, men som noe mottakeren har rett til, på bakgrunnen av for eksempel et politisk vedtak i storsamfunnet på kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig nivå.

Men ettersom tiltakene i denne studien (1) representerer store investeringer, som (2) får nytte bare for mindre brukergrupper, og (3) uten at finansieringen medfører forpliktelser, for eksempel i form av brukerbetaling eller egenfinansiering, har vi i denne studien allikevel valgt å bruke betegnelsen gaver til dem som drar nytte av prosjektene.

Bakgrunnen er at studien ble gjennomført for å belyse et fenomen som kalles *perverse insentiver*. Et insentiv er noe som motiverer noen til handling. Insentiver kan brukes til å få folk til å gjøre bestemte valg, for eksempel ved at kjøpmannen setter ned prisen på en vare eller myndighetene gjør endringer i skattesystemet. Men ikke alle insentiver gir det forventede resultatet, det er eksempler på at resultatet heller blir et annet, som kanskje er uheldig. Det finnes også eksempler på at insentiver oppstår uten at det ligger en intensjon bak, som kan få betydelige konsekvenser, både positivt og negativt.

Fenomenet *perverse insentiver* betyr i denne sammenhengen et insentiv som kan oppstå i forbindelse med såkalte gavetransaksjoner, og som fører til et resultat som er uheldig eller urimelig kostbart for samfunnet, i strid med hensikten til giveren. Dette er illustrert i figur 1. Vi skiller mellom den for mottakeren uforpliktende investeringen som gir liten samfunnsnytte på den ene side, og tiltaket som gir samfunnsnytte fordi det er egenmotivert og forpliktende for mottakeren på den annen side, for eksempel ved at det kreves egenfinansiering eller brukerbetaling.

Intensjonen med studien er *ikke* å diskutere hvorvidt staten bør omfordele midler til grupper med manglende evne til å finansiere investeringen selv. Det er et politisk spørsmål. Men vi ønsker å peke på at perverse insentiver kan oppstå i slike situasjoner, og med det drøfte hvordan problemene kan unngås gjennom måten slike prosjekter initieres, planlegges, dokumenteres, prioriteres og finansieres på.

Gave	ja	Perverst insentiv	
	nei		Nyttmotivert insentiv
		nei	ja
		Nytte	

Figur 1: Perverse insentiver og nyttemotiverte insentiver representerer to ytterligheter.

Mange eksempler på kombinasjonen gaver og perverse insentiver finner man innenfor internasjonal utviklingshjelp som finansierer bistandstiltak i mottakerlandene.¹ Omfanget av slike transaksjoner er så stort i enkelte av de fattigste mottakerlandene at en snakker om en «gaveøkonomi». Gjennom flere tiår har en der sett eksempler på at giverlandene finansierer prosjekter som ikke får den forventete nytteeffekten for mottakeren.

Satt på spissen kan man si at noe av årsaken til dette er at man på giversiden har organisasjoner som deler ut penger som ikke er deres egne - og på mottakersiden organisasjoner som ikke tar egen risiko eller bidrar i vesentlig grad med egen finansiering. Investeringstiltak er dermed dårlig begrunnet fordi insentivet til å gjøre et fornuftig valg og investere i noe samfunnet virkelig har bruk for ikke er tilstrekkelig sterkt. Samfunnsnyten av investeringene blir lav og ofte oppnår man ikke det som var intensjonen. En snakker i slike tilfeller om perverse insentiver: I mange tilfeller har en også sett at gaveøkonomien fører til at det oppstår nye insentivsystemer med omfattende bestikkelser, som går under fellesbetegnelsen korrupsjon.

Forholdene i utviklingsland er svært forskjellige fra hva vi er vant til og slike prosjekter egner seg ikke til annet enn å illustrere et fenomen. Men vi kan også observere enkelte liknende trekk i forbindelse med enkelte offentlige investeringer på hjemlig hold. Perverse insentiver kan forekomme i ulike sammenhenger der en

¹ Den samlede verdien av dette er om lag 1000 milliarder kroner per år på verdensbasis.

aktør ikke tar hensyn til de samlede fordelene og ulempene av sine valg. Følgende to prosjekter kan illustrere dette:

- Et lite øysamfunn i Sør-Trøndelag fikk broforbindelse med fastlandet i 2011. Lokalbefolkningen med ordføreren i spissen drev lobbyvirksomhet i flere år for å få finansiert broen, og det opprinnelige budsjettet var vel hundre millioner kroner. Fylkeskommunen skulle finansiere det meste, mens kommunen skulle betale en tiendedel, selv om det siste neppe var realistisk. Men så viste det seg at sluttkostnaden ble mer enn det dobbelte av det en hadde antatt og langt over kommunens økonomiske evne. Fylkeskommunen måtte til slutt ta ansvar for hele beløpet, og broen var dermed en gave både til de vel 60 gjenværende fastboende på en nesten fraflyttet øy, og til kommunen, uten at det medførte økonomiske forpliktelser for noen lokalt.
- I 2008 søkte Norges Idrettsforbund og Olympisk komité om statsgaranti på 15 milliarder kroner for å kunne delta i konkurransen om å arrangere vinter-OL i Tromsø i 2018. Idrettsorganisasjonene skulle dekke en mindre del av kostnadene angitt i prosent av totalbeløpet. Staten fikk gjennomført en ekstern kvalitetssikring (KS1) av prosjektforslaget, som konkluderte med at prisen ville bli det dobbelte, og dermed også medfinansieringen fra idretten. Da skjedde det raskt noe uventet som gjorde at en unngikk langvarig politisk tautrekking om saken: Idrettsorganisasjonene valgte å trekke søknaden. De innså at egenbidraget ville være for stort til å bære.

De to prosjektene har flere fellestrekk. For det første representerer de meget store investeringer. For det andre er de svært lite lønnsomme vurdert i et samfunnsøkonomisk perspektiv. For det tredje er det storsamfunnet som skal betale det meste og ikke mottakerne, og for det fjerde blir de svært mye dyrere enn det som først blir lagt på bordet. Men det er samtidig én ting som skiller dem, det ene prosjektet er uten reelle finansielle forpliktelser for mottakeren, mens det andre forplikter, om enn bare for en liten del av totalen. Og det gjør en stor forskjell:

- I tilfellet broprosjektet vil investeringen være bortkastet når den lille, gjenværende og aldrende befolkningen på øya er borte. Broen vil da stå igjen som et svært monument over et perverst insentiv og knapt være til nytte for noen.
- I tilfellet OL i Tromsø stod staten fast ved kravet om egenfinansiering selv om innsatsen ble det dobbelte. Selv om beløpet var lite i forhold til totalen, så resulterte dette øyeblikkelig i at initiativtakerne trakk søknaden. I dette prosjektet var det to parter på mottakersiden: For vertsbyen innebar tiltaket et perverst insentiv – en kunne oppnå internasjonal berømmelse, ny infrastruktur og økt turisme uten å investere noe vesentlig selv. Men for idrettsorganisasjonene ved NIF som søker var det ikke et perverst insentiv. Egeninnsatsen og forpliktelsene gjorde at en valgte å si nei, og det ble altså den lille tuen som veltet et stort lass.

Det er mye litteratur om insentivproblemer, men fenomenene gaver og perverse insentiver har bare i liten grad vært studert systematisk og forskningslitteraturen på dette området er begrenset. I denne studien ser vi nærmere på ni prosjekter fra ulike sektorer der en ser elementer av disse fenomenene. Hva er årsakene til at perverse insentiver oppstår? Hva er konsekvensene? Og hva kan man eventuelt gjøre for å unngå det? Er det så enkelt som i tilfellet vinter-OL, at kravet om en rimelig egeninnsats er nok til at en får luket ut de dårligste prosjektforslagene? Er det et spørsmål om å gjennomføre gode og grundige vurderinger i forkant som sikrer at prosjektet er fornuftig og nyttig? Eller er det de politiske prosessene og forekomsten av motstridende interesser som er årsak til investeringer med lav nytte for mottakeren?

I denne studien har vi vurdert aktørene og deres roller og preferanser, for å få et bilde av i hvilken grad det handler om perverse insentiver eller ikke. Vi drøfter mulige tiltak for å unngå fenomenet, og ser på hvilke erfaringer man har i så måte, også i andre land.

Studien bygger på en gjennomgang av foreliggende informasjon om de ni prosjektene, hvorav tre er statlige prosjekter som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring under Finansdepartementets ordning, også kalt Statens prosjektmodell. OL på Lillehammer og Lærdalstunnelen ble gjennomført før ordningen ble innført. Hvalertunnelen, broforbindelse Linesøya og Rock City Namsos er kommunale/fylkeskommunale prosjekter. Som en bakgrunnsreferanse har en også tatt med et norskfinansiert bistandsprosjekt som illustrerer noen av erfaringene en har på dette området.

Dette er en utpreget kvalitativ studie basert på sekundære kilder og med liten mulighet for kvantifisering. I flere av prosjektene har mulighetene for å verifisere faktaopplysninger vært begrenset. Studien er ment som en første tilnærming til problematikken som kan bidra til å sette spørsmålet om perverse insentiver på dagsorden, både når det gjelder videre studier, og ikke minst i arbeidet med utredning og kvalitetssikring av store statlige investeringer.

Rapporten har et teoretisk innledningskapittel som etablerer et rammeverk for analysen, kapittel 2. I kapittel 3 presenteres de ni prosjektene kortfattet, som utgangspunkt for en sammenfattende analyse i kapittel 4. Kapittel 5 oppsummerer og drøfter hvilke tiltak som synes mest relevante for å unngå problemet. Herunder beskriver vi noe av det lille vi til nå har funnet ut er praksis og erfaringer i andre land. En mer omfattende beskrivelse og analyse av hvert enkelt prosjekt er tatt med i vedlegg 1 - 9.

Kapittel 2 Teoretisk grunnlag

Denne studien handler om hvordan perverse insentiver kan oppstå når staten finansierer investeringsprosjekter med lokal nytte. Vi studerer norske prosjekter, men et viktig utgangspunkt er erfaringene fra internasjonal økonomisk bistand, hvor prosjekter i utviklingsland finansieres av rike giverland. På samme måte er den norske staten den rike bidragsyteren, som i mange tilfeller kan finne det vanskelig å si nei til prosjektideer fra kommuner og andre lokale interessegrupper.

I dette kapitlet presenterer vi det teoretiske grunnlaget for studien. Kapitlet starter med noen generelle betraktninger (kapittel 2.1). Deretter drøfter vi de to sentrale begrepene, perverse insentiver (kapittel 2.2) og gaver (kapittel 2.3), og vi gir eksempler på utfordringer som er beskrevet i bistandssektoren (kapittel 2.4). Videre gir vi en kort oversikt over andre teorier og forklaringsmodeller fra økonomi og statsvitenskap som kan ha relevans for å forstå problematikken (kapittel 2.5). Det handler blant annet om finansieringen av lokale kollektive goder, om problemet med myke budsjettammer og problemstillinger fra public choice-teorien.

I kapittel 2.6. setter vi opp en enkel prinsippal-agent-modell som viser hvordan ulike typer av perverse insentiver kan oppstå når et investeringsprosjekt tar form av en gave fra staten. Kapittel 2.7 drøfter hva modellen sier om løsninger på problemet.

Modellen vil bli benyttet ved presentasjon og analyse av de ni investeringsprosjektene i de påfølgende kapitlene.

2.1 Generelt om informerte og politisk betingete beslutninger

Store statlige investeringstiltak handler ikke bare om økonomiske transaksjoner. De oppstår innenfor et samfunnssystem og er resultatet av komplekse og langvarige prosesser der mange parter inngår, både offentlige organer, private aktører, fagmiljøer, tilhengere og motstandere av tiltaket, etc. Det handler om initiativer, utredning, planlegging, beslutningstaking og iverksetting – ikke minst om politiske og analytiske prosesser som foregår innenfor rammen av et demokrati.

Idealet for offentlig finansierte prosjekter er at slike prosesser skal være forankret i folkevalgte organer, dvs. Stortinget, fylkestinget og kommunestyret. Det er disse organene som i siste instans bevilger pengene til store offentlige prosjekter. Deres rolle kan også være initierende, men det vanligste er at initiativet kommer fra andre organer, fra faglige institusjoner, eller andre aktører i samfunnet, ikke minst lokalt.

De politiske organene er avhengige av egne faglige eksperter som ofte har en svært sentral rolle i å utvikle initiativene og har stor påvirkningstygde. Fagmyndighetene er ofte sentrale ikke bare i kraft av sin ekspertise men også som formidler mellom politiske organer og andre aktører. Private aktører og interessenter kan ha en mer uklar rolle, men kan også være sterke pådrivere. Det kan være aktører som representerer store interessentgrupper i samfunnet og derfor har en demokratisk forankring, eller aktører knyttet til sterke interessenter med særinteresser.

En ideell beslutning vil av mange beskrives som en beslutning som er forankret i reelle behov, som er informert i den betydningen at den er basert på tilstrekkelig informasjon og analyse, og som er fattet av det riktige beslutningsorganet, ideelt sett av folkevalgte organer. Vi vet samtidig at virkeligheten er mangt mer mangslungen, og at terskelen for hva som kan aksepteres er langt høyere.

- For det første er det slik at demokratiet gir rom for et langt større mangfold. De bredere politiske og administrative prosessene knyttet til store prosjekter er forankret i forskjellige sett av premisser og hensyn. Økonomiske vurderinger er viktige, men ikke nødvendigvis det viktigste og langt fra det eneste hensynet som vil bli langt til grunn for beslutninger. Dersom man for eksempel gjennom politiske prosesser bestemmer seg for et tiltak som er problematisk ut fra en økonomisk analyse vil dette allikevel kunne forsvares ut fra at det er demokratisk forankret. Det er akseptabelt innenfor et demokratisk system å investere i prosjekter som syntes økonomisk tvilsomme, dersom det er andre hensyn som vektlegges og vurderingen er politisk forankret.

Men en bør kunne forvente at dette skjer innenfor rimelighetens grenser og ikke resulterer i sløsing med skattebetalernes penger eller i svært ineffektive tiltak. Det skal skje innenfor det mulighetsrommet som den offentlige opinion med rimelighet kan tillate. Men det er politikernes ansvar å vekke ulike hensyn i konkrete saker, og det medfører at det i mange tilfeller ikke er de økonomiske hensynene som blir avgjørende. Det igjen betyr, satt på spissen, at en ikke uten videre, ut fra økonomisk analyse, kan kritisere politikere som lover for mye eller handler ut fra egne politiske preferanser, for det er politikens vesen og også et grunnleggende prinsipp innenfor et demokratisk system.

- For det andre handler det ikke bare om faktabasert kunnskap, men også om skjønn. I politikken er det alltid slik at det vil være til dels store ulikheter i synet på hvordan man skal vurdere og balansere ulike hensyn. Det er betydelig rom for skjønn og interessemotsetninger, og selv ikke økonomisk analyse er helt fri for dette. Både politiske vurderinger og økonomisk analyse legger til grunn forutsetninger som kan være forskjellige. Det som politisk og økonomisk for noen aktører synes klart, vil for andre være tvilsomt og kontroversielt. Når det handler om komplekse forhold, må det være rom for ulik vektlegging, ulike oppfatninger av definisjonene av problemene, hvilke løsninger som er

hensiktsmessige, hvilke effekter en trolig vil oppnå, osv. Det handler om fremtidige hendelser, og derfor i stor grad om antakelser og ikke om fakta. Og det handler om hvilke hensyn man skal ta, politiske, samfunnsøkonomiske - eller snevre økonomiske hensyn. I en slik beslutningssituasjon er ikke forholdet at alt er uklart, men heller ikke at alt er klart. Det betyr at vurderingen stort sett må baseres på skjønn, og at skjønnsmessig vurdering må legges til grunn for å oppnå enighet.

- For det tredje vil beslutningen i stor grad være avhengig av overordnede politiske føringer. Norsk politikk er grunnleggende sett basert på høy skattlegging, fellesskapsverdier og omfordeling, i langt større grad enn i mange andre land. Prinsippet er at alle bidrar etter evne, og må akseptere at ressursene fordeles politisk etter behov. Det betyr at dersom man gjennom politiske prosesser for eksempel bidrar til at befolkningen i en region eller kommune får relativt mer tilbake enn det man har bidratt med i skatt eller på annen måte, så er dette i prinsippet å oppfatte som legitim omfordeling av ressurser ut fra politiske begrunnelser, selv om det økonomisk sett kan være tvilsomt.

Det betyr samtidig, som nevnt tidligere, at det i slike tilfeller ikke er snakk om gaver, men en ytelse som er berettiget ut fra politisk begrunnelse i storsamfunnet. I denne sammenheng kan det handle om en tunnel eller bro, som bygges ut fra et omfordelingsprinsipp for å opprettholde for eksempel bosettingen i avsidesliggende områder. Når vi allikevel i denne studien kaller dette for "gave" så er det snevert vurdert ut fra økonomisk tenkning, ved at det ikke innebærer forpliktelser for mottakeren, og gir liten nytte for storsamfunnet. Slike tiltak er særegent norske fordi distriktspolitikk er tungt forankret i vårt land. Det skyldes dels at distriktene er sterkt representert på Stortinget og at politikken preges av allianser som tar geografiske hensyn. Det er illustrerende at representantene på Stortinget sitter plassert etter geografisk tilhørighet, og ikke etter partitilhørighet.

På denne bakgrunnen er det klart at det er mange hensyn som forklarer og begrunner vedtak og gjennomføring av store offentlige investeringsprosjekter. Oppgaven i denne studien er ikke å trenge ned i denne problematikken. Men spørsmålet er: gitt denne større forståelsesrammen, hva kan en økonomisk orientert analyse på dette området gi oss av innsikt om det som her betegnes som gaver fra staten og fenomenet perverse insentiver?

2.2 Perverse insentiver – noen eksempler

Et insentiv er noe som motiverer handlinger. Insentiver kan være både av økonomisk og ikke-økonomisk art. En bedriftseier motiveres for eksempel av profitt, og en politiker motiveres av utsiktene til å bli valgt. Insentiver kan også

være negative i form av sanksjoner eller trusler, og vil da avskrekke fra å utføre bestemte handlinger.

Uttrykket «perverse insentiver» henspiller på den situasjon at en aktør er motivert til å ta valg som viser seg å være uhensiktsmessige eller kostbare sett i storsamfunnets perspektiv. Det teoretiske grunnlaget for å forstå perverse insentiver er prinsipal-agentteori, som handler om problemer som kan oppstå i forholdet mellom en part som eier målene (prinsipalen) og en annen aktør hvis handlinger har betydning for måloppnåelsen (agenten). Se for eksempel Jensen og Meckling (1976) og Laffont og Martimort (2002). Perverse insentiver kan defineres som en ekstrem grad av insentivproblemet. Uttrykket «mot sin hensikt» kan brukes for å karakterisere utfallet av tiltak som innebærer perverse insentiver. Her er to klassiske eksempler som illustrerer dette på en enkel måte (Wikipedia):

- Under fransk overherredømme i Vietnam innførte myndighetene en ordning i Hanoi for å bli kvitt rotteplagen, der innbyggerne fikk betalt for alle rottehaler som ble innlevert til det offentlige. Dette førte istedenfor til omfattende avl av rotter og problemet eskalerte. Problemet ble altså enda verre etter at ordningen ble innført.
- Under uttransporteringen av kriminelle fra Storbritannia til Australia på 1700- og 1800-tallet var ordningen at skipseierne ble betalt for antall passasjerer de tok med. Økonomisk sett var det derfor ikke noe insentiv til å holde passasjerene i live under overfarten og mange døde underveis. Ordningen ble senere gjort om til at skipseierne fikk betalt for antall passasjerer som ankom i live og da økte overlevelsesprosenten radikalt.

I begge disse tilfellene innførte myndighetene en ordning for å motivere bestemte handlinger gjennom å knytte en økonomisk belønning til dem. Det som imidlertid skjedde var at det tilsiktede insentivet ble for gunstig og dermed ble resultatet perverst. Myndighetenes mål er typisk langsiktig og flerdimensjonalt, mens det som lett kan måles – og knyttes belønning til – er konkret, kortsiktig og endimensjonalt. Det finnes en rekke andre eksempler fra mer hjemlige forhold. Blant disse er ordninger med stykkprisfinansiering av tjenester innført både i utdannings- og helsesektor, for å oppmuntre til effektiv produksjon av forsknings- og utdanningstjenester og reduserte pasientlister. Men dette har også gitt uheldige virkninger som overkapasitet, volum på bekostning av kvalitet, kunstig oppsplitting av tjenester, triksing med lister og registreringer etc.

Et perverst insentiv kan også være en utilsiktet effekt av en tilskudds- eller velferdsordning. Hensikten med slike ordninger er ikke å motivere til bestemte handlinger, men å kompensere personer som har havnet i en vanskelig situasjon, og er derfor meget godt forankret politisk. Stønadsordninger, erstatningsordninger og forsikringsutbetalinger er eksempler på dette. Men perverse insentiver kan oppstå dersom det blir mer attraktivt å motta stønaden enn å forsøke å unngå at man får behov for den. Det kan for eksempel føre til at personer melder seg ut av arbeidslivet og forblir ledige. Det er også påpekt at ordningen med

rovdyrerstatning gjør at enkelte bønder finner det mer lønnsomt å ha dyrene på beite i områder med rovdyr eller ved togsporet, enn å sørge for sikker inngjerding.

2.3 Investeringsprosjekter som gaver

Vi har tidligere definert en gave som en gjenstand eller ytelse som gis fra en part til en annen uten noen forventning om betaling. I denne studien velger vi å karakterisere enkelte statlig finansierte prosjekter som gaver, selv om de følger av politiske vedtak og er finansiert ved skatt som alle, også mottakerne, har vært med å innbetale. I denne sammenhengen vektlegger vi da at det er snakk om en stor investeringskostnad og at nytten tilfaller en liten gruppe som dermed i realiteten betaler en forsvinnende liten andel. Broprosjektet som gir fastlandsforbindelse for en liten øybefolkning i Trøndelag og søknaden om OL i Tromsø nevnt i kapittel 1 er eksempler på dette. I begge tilfeller ville lokalbefolkningen få broparten av gevinsten, mens sentralt nivå skulle ta regningen.

Hvorfor skulle staten² gi en slik gave? Økonomisk velferdsteori sier at en samfunnsøkonomisk effektiv allokering av ressursene oppnås når hver konsument maksimerer egen nytte, gitt egen lommebok, og hver bedrift maksimerer egen profitt gitt den etterspørsel og de teknologiske muligheter den står overfor. Men markedet vil ikke fremskaffe kollektive goder som for eksempel enkelte typer infrastruktur, og dette blir derfor en offentlig oppgave. Et rimelig prinsipp ville være at lokale kollektive goder finansieres lokalt, f.eks. ved brukerbetaling, medlemskontingent eller kommunal skatt, mens staten tar seg av nasjonale kollektive goder som for eksempel stamveinettet, det militære forsvaret, etc.

Det er imidlertid flere grunner til at staten (eller annen aktør) velger å finansiere prosjekter med lokal nytte.

- For det første dersom det kan ventes positive ringvirkninger for resten av landet av den aktuelle investeringen.
- For det andre kan det være et element av forsikring, ved at behovet for investeringen oppstår plutselig og koster relativt mye for den regionen eller gruppen det gjelder.
- For det tredje kan staten ønske å ta fordelingsmessige hensyn. Mottakerne er da gjerne for få eller finansielt svake til å kunne sørge for investeringen selv.

² Giver er i dette tilfellet alle skattebetalerne. Skatt er riktignok ikke en frivillig gave, men vi legger til grunn at den anses som legitim fordi alle er med og betaler og fordi man føler en forpliktelse overfor de politiske målene som flertallet har vedtatt.

Vi vil her fokusere primært på det siste argumentet, da det er dette som kanskje er den vanligste begrunnelsen for investeringer som her karakteriseres som gaver. Samtidig må vi presisere at det kan være vanskelig å skille de tre argumentene fra hverandre. Lobbygrupper som ønsker statlig finansiering vil f.eks. ofte argumentere med at det aktuelle tiltaket ikke bare gir lokal nytte men også brede samfunnsgevinster³. Det er åpenbart slik at staten rår over langt større ressurser enn både kommunesektor og enkeltgrupper i samfunnet, og har således mulighet til å dele ut gaver i stor skala. Her ligger en klar parallell til forholdet mellom giver og mottaker av bistand. Rattsø og Sørensen (2008) skriver om «pengerikighetens utfordringer» og hvordan det er krevende for Norge å være «verdens rikeste land». Innbyggerne blir kravstore, man får en «utdelingspolitikk» hvor det er pengeinnsatsen og ikke resultatene som teller, og det er liten villighet til å yte mer eller igangsette reformer for å øke produktiviteten i offentlige tjenester.

Det finnes en lærebok, Boulding (1981), om gaver og overføringer som skjer gjennom offentlig politikk. Her fremgår at nyttemaksimeringsbegrepet fra økonomifaget kan utvides for å forklare at gavegiving motiveres av altruisme og andre ikke-materielle forhold. Å opprettholde bosettingen i distrikts-Norge er et legitimt politisk mål, som en kan tenke seg at også befolkningen i urbane strøk er enige i, selv om det innebærer at ressurser omfordes fra urbane til rurale strøk. Boulding påpeker at gaver kan gis på ulike måter. Finansiering av veier, broer og andre infrastrukturinvesteringer er bare én måte. Subsidiar til bestemte næringer, skattefordeler i bestemte regioner, trygdeordninger etc., er andre. Noen offentlige tiltak har mindre synlige fordelingsvirkninger, for eksempel innføring av toll på import eller begrensninger på antallet lisenser og kvoter som staten deler ut. Dette er konkurransebegrensende reguleringer som vil øke prisene i de aktuelle markedene og kan betraktes som en gave til de bedriftene som tjener på dette.

Økonomisk teori sier imidlertid at dersom fordelingsmessige hensyn er viktige, vil det være mest effektivt å gi gaven i form av ren pengeoverføring. Da unngår man for det første å gripe inn i markedene og skape ineffektive markedsløsninger. For det andre kan mottakerne da bruke pengene til selv å anskaffe det som gir dem størst nytte, uten restriksjoner fra giver. Den generelle utfordringen med gaver er nemlig at det er vanskelig for giver å vite om den kommer til nytte. For en kommune vil det være minst like nyttig å få en pengeoverføring, som å få en bro – da kan kommunestyret bestemme om de vil bruke pengene på akkurat denne broen eller noe annet som gir innbyggerne høyere nytte.

Når dette ikke skjer er det fordi gaver som gis i form av investeringsprosjekter sjelden begrunnes utelukkende med et ønske om å omfordere kjøpekraft. Ofte vil det være vanskelig å få politisk gjennomslag for dette. Politikk handler om å løse samfunnsproblemer og nå politiske mål. Ofte handler det om et behov for vekst

³ Mange vil for eksempel oppfatte subsidier til landbruket, tollvern, osv. som ren særinteressepolitikk. Men bønder og Senterpartipolitikere vil hevde at hvis vi skal ha kulturlandskap, levende bygder og en viss selvforsyningsgrad, dvs. kollektive hensyn, så må dette til. De vil altså hevde at det handler om positive ringvirkninger.

og utvikling i en svak region eller gruppe. Kollektive goder må typisk fremskaffes som offentlige investeringsprosjekter, og kommunenivået er kanskje for svakt til selv å håndtere oppgaven. Delvis handler det om paternalisme, dvs. giver mener selv å vite hva som er best for mottaker. Og delvis handler det om forhåpninger om at investeringen skal gi ringvirkninger for resten av landet. Det settes derfor mål for hva en vil oppnå med statlig finansierte investeringer. Det handler ofte om vekst og utvikling, gjerne i kombinasjon med kulturpolitiske, utdanningspolitiske, transportpolitiske eller liknende mål, som i siste instans skal bidra til en ønsket samfunnsutvikling. Investeringen er derfor et instrument for å oppnå den ønskede utviklingen.

Giver (staten) er imidlertid avhengig av informasjon og bidrag fra mottakerne og andre som drar nytte av tiltaket, både i å skaffe et underlag for å prioritere mellom ulike prosjekter, i gjennomføringen av prosjektet og i den langsiktige gevinstrealiseringen. Disse aktørene har ikke nødvendigvis de samme overordnede målene som staten har, og det er her problemene kan oppstå.

2.4 Nærmere om perverse insentiver i bistandsprosjekter

Det finnes mye litteratur om insentivproblemer. Fenomenene gaver og perverse insentiver har derimot bare i liten grad vært studert systematisk, og den litteraturen som finnes kommer fra bistandssektoren. Her handler det om rike giverland som finansierer mange og store prosjekter i fattige mottakerland, som i svært mange tilfeller har vist seg å være ineffektive men også å ha betydelige uforutsette og negative konsekvenser. Noen konkrete eksempler på slike tiltak:

- Et bistandsprogram i Afrika hadde til hensikt å ta i bruk okser som trekkdyr i jordbruket. Dette var en teknikk hentet fra Asia som det ikke var tradisjon for i mottakerlandet. Betydelige ressurser ble brukt til å importere okser, trene dem, og lære opp bønder i å bruke dem. Oksene ble deretter gitt gratis til deltakende bønder. Men det viste seg at de kort etter endte opp på det lokale kjøttmarkedet, partert og solgt til en pris som ikke på noen måte reflekterte verdien av det som var investert i dyrene. Noe av problemet var at målgruppen aldri var blitt spurt, men det var andre som hadde fordeler av at akkurat dette prosjektet ble gjennomført.
- Under FNs internasjonale vanndekade på 1980-tallet ble enorme bistandsmidler brukt til å bygge brønner og vannpumper for de aller fattigste på landsbygda. Det viste seg imidlertid at svært mange anlegg ikke ble vedlikeholdt, ble ødelagt, plukket fra hverandre og brukt til andre formål, brukt av de mer velstående, og at enkelte gjorde seg rike på å selge vann til fattige som dermed ble enda fattigere. Etter at tiåret var over konstaterte man at de aller fattigste ikke prioriterte rent vann (mat og sysselsetting var viktigere), og heller ikke hadde ressurser til å vedlikeholde anleggene.

- Norsk bistand satte i gang et mikrokredittfond i Afrika som skulle gi målgruppen adgang til lån med sterkt subsidiert rente (10 %) for å sette i gang lokale næringstiltak. Men med en hyperinflasjon i landet på 50-60 % ble det svært attraktivt for andre enn målgruppen å sikre seg lånene ved å bestikke funksjonærer. Pengene ble så lånt ut til ågerrente (100-200 %) til andre og mindre ressurssterke, samtidig som gjelden de hadde pådratt seg raskt ble erodert av inflasjonen. De fattigere låntakerne måtte leve med gjeldsbyrden, mens lånhaiene var gjeldfrie etter kort tid.

Felles i disse eksemplene er at det handler om investeringer som ikke krever en motytelse fra mottakerne. Ofte har det heller ikke vært et uttalt behov for ytelsen hos den primære mottakergruppen. Oksene og vannpumpene ble gitt som gave til mottakeren ut fra en forestilling hos giveren om at det var et behov for dette - mens mottakerne ikke så det samme behovet og brukte gaven til andre ting eller lot være å bruke den. Initiativet kommer ofte fra andre aktører i verdikjeden mellom giver og mottaker. Det blir mange som lever godt av de økonomiske transaksjonene som bistanden fører med seg. Internasjonal utviklingsbistand innebærer store penger fra giverlandene. Den samlede bistanden fra Norge var i 2013 vel 30 milliarder kroner eller i overkant av 1 % av bruttonasjonalproduktet. Giver har alltid et mål som gir begrunnelse for bistanden, men samtidig handler det for bistandsforvaltningen om å få omsatt og overført det store bistandsbudsjettet som bevilges hvert år før neste års flom av penger skal omsettes. Det er et forholdsvis lite antall personer i bistandsforvaltningen som skal finne gode formål for pengene. Situasjonen blir uvegerlig at det her i stor grad er snakk om penger som leter etter et formål mer enn de gode formål som søker etter penger.

I mange tilfeller er mottakerlandene ikke interessert i investeringstiltaket som sådan men i motverdien. Man er villig til å sette i gang et hvert tiltak som giverlandet er villig til å finansiere, fordi verdien av valutaen som overføres er større enn verdien av de lokale ressursene som settes inn. Dermed er det også tilrettelagt for såkalte perverse insentiver i betydelig skala.

Det skjer altså tilpasninger både på mottaker- og giversiden som følge av perverse insentiver i flere ledd i systemet. Dette er også mye av bakgrunnen for den flommen av nedslående erfaringer en har hatt med internasjonal utviklingsbistand de siste 50-60 årene og som dokumenteres gjennom en omfattende evalueringsvirksomhet.

Denne situasjonen førte til at den svenske bistandsorganisasjonen SIDA gjennomførte en omfattende evaluering med arbeidstittelen "Perverse insentiver", som ble publisert i 2001 med tittelen *Aid, Incentives, and Sustainability* (Ostrom m.fl., 2001). Lederen for undersøkelsen var den amerikanske professoren og senere Nobelpris-vinneren i økonomi, Elinor Ostrom.

Rapporten slår fast at perverse insentiver er et grunnleggende og vedvarende problem i internasjonal utviklingsbistand. En beskriver hvordan ansatte i giverorganisasjonene er under et konstant press om å få pengene ut raskt, noe som

gjør at de får sterke insentiver til å satse på store prosjekter heller enn små, og særlig prosjekter som krever lite ressurser å følge opp fra deres side. Videre hvordan en på mottakersiden ofte går inn i tiltak der (1) det ikke finnes et klart uttrykt behov hos mottakerne, (2) disse ikke har kontroll over de ressursene som stilles til rådighet, (3) hvor det heller ikke medfører egne økonomiske forpliktelser å motta bistand, og (4) hvor mottakerne ikke inngår som en reell part i forhandlingene om prioriteringer og bruken av bistanden. Det er dette en må ta tak i for å unngå at økonomiske overføringer som er ment å gi en samfunnseffekt blir utnyttet av private til å øke fattigdommen for mange og rikdommen for noen få, samt å øke korrupsjon og kriminalitet i mottakerlandene.

Internasjonal bistand endrer altså sentrale insentivstrukturer i mottakerlandene. På giversiden er det nesten umulig for en bistandsadministrasjon basert på sentralisert og top-down planlegging å løse problemene med å håndtere informasjon om lokale forhold og insentiver på mottakersiden. Suksess i markedet bygger generelt sett i stor grad på at nye tiltak settes i gang på grunnlag av at man har fremskaffet den nødvendige informasjon og tilpasset insentivene til virkeligheten. I utviklingsland er det ofte de aktørene som har denne informasjonen som klarer å utnytte de offentlige godene som kommer fra giverlandene, men på en slik måte at effekten kanskje blir en annen enn av hva giverlandene ønsker.

Uansett hvilke konklusjoner en kan trekke av dette, så er det sentrale poenget i denne sammenhengen at enkelte av erfaringene fra internasjonal utviklingsbistand åpenbart kan benyttes for å forstå bedre det som skjer når statlige investeringer skal omsettes til nytte for allmennheten i Norge.

2.5 Kort oppsummering av annen relevant litteratur

Denne studien assosierer altså statlig finansiering av investeringsprosjekter med begrenset lokal nytte som gavevirksomhet, og bygger til en viss grad på litteratur fra bistandssektoren. Det finnes selvsagt også andre tilnærminger og annen litteratur, som i større eller mindre grad kan underbygge denne logikken. Noen av disse omtales nedenfor.

Kollektive goder og spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som bør ha ansvaret

De investeringene vi her fokuserer på har ofte preg av å være lokale kollektive goder. Kollektive goder kjennetegnes ved at de er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende – det vil si at godet ikke blir brukt opp og at man ikke kan stenge noen ute fra å bruke det. Et uregulert marked vil ikke fremskaffe slike goder på grunn av problemene med gratispassasjerer, og økonomisk teori sier at det er fornuftig at kollektive goder finansieres av skatter og at bruken av dem er gratis. Enkelte investeringer vil ha preg av å være kollektive goder på *nasjonalt nivå* og kommer altså innbyggerne i hele nasjonen til gode, f.eks. investeringer i forsvarsmateriell samt riksveier og annen transportinfrastruktur som binder landet

sammen. Andre investeringer har mer preg av å være kollektive goder på *regionalt eller lokalt nivå* og kommer den aktuelle regionen til gode, eksempelvis lokal infrastruktur.

Litteraturen om fiskal føderalisme går inn på spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som bør finansiere ulike typer kollektive goder, basert på tradisjonelle velferdsøkonomiske prinsipper. En sentral anbefaling er at staten bør ha ansvar for nasjonale kollektive goder, mens lokalt nivå (i Norge kommuner) bør ha ansvar for lokale kollektive goder. En hovedbegrunnelse for det siste er at behov og preferanser kan variere geografisk, og at lokalt forvaltningsnivå kjenner sin befolkning best (Oates, 1999). Andre har også vært opptatt av at innbyggerne står fritt til å flytte til den kommunen som tilbyr den beste «pakken» av skattnivå og offentlige tjenester, og dermed kan kommuner velge ulik tilpasning og tiltrekke seg ulike typer innbyggere (Tiebout, 1956). Dette forutsetter at de lokale skattene reflekterer nytten av de kommunale tjenestene, dvs. at en benytter såkalt nyttebeskatning. Det forutsetter også at kommunene faktisk har styringsrett over egne inntekter og kostnader, herunder frihet til selv å fastsette lokale skatter samt ta opp lån.

Det er imidlertid også gode grunner til at staten kan ønske å subsidiere kommunene. En viktig grunn kan være positive ringvirkninger mellom kommunene, eksempelvis av transportinfrastruktur og kultur- og fritidstilbud i en storby, som benyttes både av pendlere fra nabokommunene og av turister. I tillegg kan staten ønske å omfordele ressurser både mellom individer og mellom kommuner. Dersom prinsippet om nyttebeskatning følges, vil en ikke få ivaretatt hensynet til omfordeling med kommunale skatter. Teorien om fiskal føderalisme sier derfor at omfordeling bør være statens oppgave og skje gjennom statlig skatt (Oates, 1999).

Problemet med myke budsjetterammer og «bailouts»

Fra fiskal føderalisme kommer en raskt over til problemet med at det kan bli en vedvarende ubalanse mellom kommunene egne inntekter og overføringene fra staten, og at dette kan føre til manglende økonomisk disiplin. Det finnes mye litteratur om problemet med myke budsjetterammer og såkalte bailouts, dvs. at kommunen går på en økonomisk smell og staten må inn og rydde opp. Det er i utgangspunktet effektivt at staten tar en rolle som forsikringsselskap. Men det er vanskelig å skille mellom problemer som skyldes ekstern risiko (naturkatastrofer etc.) og problemer som kommunene selv er skyld i. Det faktum at det er mulig å reforhandle bidraget fra staten *ex post* vil gjøre at en ofte ender opp med å gjøre nettopp det. I sum kan det true den makroøkonomiske stabiliteten⁴. Det er særlig i utviklingsland at en ser store utfordringer med bailouts, men dette kan også skje i andre land hvor balansen mellom kommunenes egne inntekter og kostnader er svært skjev.

⁴ Dette omtales ofte som et common pool-problem, hvor stabilitet er et fellesgode som ødelegges når alle legger press på det.

Spillteori kan brukes for å forklare forholdet mellom stat og kommune. Staten vil alltid forsøke å gi inntrykk av at rammene er harde og at det ikke vil bli delt ut mer penger enn opprinnelig annonsert. Men dette er ikke troverdig. I Wildasins modell (2004) er det ringvirkninger som er hovedårsaken til at staten ser seg tjent med å betale ex post dersom en kommune står i fare for å gå konkurs. Det gjelder spesielt store kommuner og særlig viktige tjenester. Men dette vet kommunene, som dermed opptrer uansvarlig. Goodspeed (2002) har vist at staten har insentiv til å redde kommunene også uten ringvirkninger, fordi statlige politikere er avhengig av gjenvalg og da må alle regioner være rimelig tilfredse.

Det finnes ingen enkel løsning på problemet. Staten må bygge opp troverdighet om at det ikke vil bli gitt tilleggsbevilgninger, samtidig som den vil sikre seg at lokale tjenester blir produsert slik at befolkningen ikke lider. Staten kan innføre strenge restriksjoner på de økonomiske disposisjonene til kommunene, men da må en samtidig fjerne mye av den lokale handlefriheten. Alternativt kan en øke den opprinnelige rammen og dermed redusere risikoen for overskridelser, men i sum blir dette typisk enda dyrere. I beste fall kan krisesituasjoner som resulterer i statlig redningspakke utnyttes til å gjennomføre omfattende reformer i den aktuelle sektoren (Rodden m.fl., 2003).

Rattsø (2003) har i lys av denne litteraturen beskrevet den norske modellen for lokalt selvstyre som «administrativ føderalisme». Den følger ikke idealmodellen for fiskal føderalisme. Kommunene har et bredt ansvar for mye mer enn lokale kollektive goder, nemlig velferdsgoder som utdanning, helse og omsorg. Men de har svært liten økonomisk handlefrihet, og en stor del av finansieringen kommer fra statlige overføringer. Det skjer omfordeling fra urbane til perifere kommuner i stor skala, og særlig de sistnevnte er godt vant med generøse overføringer. En opplever få tilfeller av bailouts i Norge, grunnet stram statlig kontroll, men samlet er det allikevel et betydelig press om mer overføringer over tid. Det har også utviklet seg en kultur hvor staten får skylda når noe er galt i kommunene, og hvor kommunene sjelden iverksetter nye initiativer uten at det følger med friske statlige penger. En løsning for å ansvarliggjøre norske kommuner kan være at mer av overføringene gis som rammetilskudd, og spesielt at bruken av skjønnsbaserte tilskudd reduseres. Skjønnsbaserte tilskudd (discretionary grants) går typisk til de som maser mest. En annen, mer ekstrem løsning er fullt statlig ansvar, slik en nå har for sykehusene (Rattsø, 2003).

Brukerbetaling versus skattefinansiering

Når en investering gir direkte nytte for de som bruker den, kan brukerbetaling være en nærliggende løsning. Men også brukerbetaling gir effektivitetstap når det gjelder kollektive goder. Siden marginalkostnaden av at en person til får tilgang til godet er null eller nær null, er det isolert sett ikke effektivt å ta betalt, selv i tilfeller hvor det er praktisk mulig å sette opp bom e.l.

På den annen side gir også skattefinansiering et effektivitetstap – allerede før en tar hensyn til eventuelle uheldige insentiveffekter. Samset og Volden (2012) diskuterer hva som er minst ineffektivt, og påpeker at dette avhenger av

etterspørselastisiteten, innslag av eksterne kostnader ved bruk av godet, og administrative kostnader knyttet til innkrevingen.

Ulike finansieringsmekanismer har ulike fordelingsvirkninger, som også kan være relevant for om en ønsker å velge brukerbetaling eller ikke. Brukerbetaling har en tendens til å virke regressivt, dvs. de opptar en større andel av inntekten for fattige enn rike. Men nyere forskning fra kjøprising antyder at det også kan være motsatt, avhengig av hvordan pengene innkreves og om inntektene fra brukerbetalingen øremerkes spesielle formål (Levinson, 2010).

Perspektiver fra politisk økonomi og public choice

En annen viktig del av litteraturen er basert på politisk økonomi og insentivene i det politiske beslutningssystemet. Her er en opptatt av opportunisme blant politikere selv, og ikke av hvordan staten blir lurt av kommunene. I et demokrati finnes det ikke en «god, allvitende stat» som optimaliserer samlet velferd for innbyggerne, men representanter som forhandler frem løsninger (Helland og Sørensen, 2008). Avhengig av hvordan de demokratiske institusjonene er utformet, vil politikere både på sentralt og lokalt nivå kunne ha insentiv til å ta andre valg enn det som er til innbyggernes beste.

Helland og Sørensen forklarer den skjeve fordelingen av statlige penger til veiprojekter mellom henholdsvis urbane og rurale strøk med at sistnevnte er overrepresentert på Stortinget, og at de politiske partiene maksimerer antall stortingsrepresentanter. I valgkampmodus vil de derfor allokere mer ressurser til distrikter med få velgere per sete, og dessuten til distrikter med høy velgermobilitet og mange velgere på vippen. Det er således politikere som deler ut penger, ikke lokalsamfunnene som ber om det.

Rodden m.fl. (2003) er opptatt av hvordan det lokale nivået er representert i nasjonalforsamlingen, og deres mulighet til å inngå hestehandel eller true med bruk av vetorett i helt andre saker. Det mest ineffektive scenariet er der hvor «staten» i realiteten ikke er annet enn en løs koalisjon av regionale interessegrupper. Da vil hver representant kun bry seg om hva hans region/gruppe kan få «gratis» med statlig finansiering, og er villig til å stemme for forslag fra andre regioner og grupper for å oppnå dette. Derimot, i tilfeller hvor regjeringen/presidenten har mye makt, og hvor det er kultur for å bruke partipisken, vil man nærme seg idealforutsetningen om én stat som er opptatt av samlet nasjonal velferd.

Små grupper med stor nytte av et gode, vil lettere organisere seg for å fremme sine interesser, sammenlignet med store grupper hvor den enkelte har lite å tjene eller tape (f.eks. skattebetalerne). Små grupper med konsentrerte interesser vil derfor kunne utnytte det politiske spillet for å skaffe seg fordeler på bekostning av et større fellesskap. Espelis (1999) studie av lobbyvirksomheten på Stortinget dokumenterer flere slike tilfeller på det skattepolitiske feltet, spesielt nevnes Bondelaget og Rederiforbundet.

Også byråkrater og andre aktører i systemet kan ha egeninteresser. Tradisjonell byråkratiteori tar gjerne utgangspunkt i at byråkrater maksimerer eget budsjett og prestisje. Denne gruppen vil derfor aldri si fra om de har fått for mye budsjett i forhold til oppgavene (Niskanen, 1971). Et relatert fenomen som kan oppstå er at regulerende myndighet begynner å overta mottakergruppens verdier, mål og situasjonsoppfatning. Dette problemet omtales som *regulatory capture* på engelsk, og er blant annet assosiert med nobelprisvinner i økonomi, George Stigler.

2.6 Et teoretisk rammeverk for å forklare gaver og perverse insentiver

Vi vil benytte en prinsipal-agent-modell for å forklare hvordan statlige finansierte investeringer kan betraktes som gaver til bestemte grupper eller regioner, og kan gi perverse insentiver hos disse gruppene eller andre aktører. Modellen er meget enkel. Vi tar verken sikte på å forklare forholdet mellom staten og kommunenivået, eller hvordan det politiske systemet i Norge fungerer. Prosessene rundt initiering, planlegging og prioritering av prosjektene er i virkeligheten komplekse, og vil dessuten variere avhengig av sektor og andre forhold. Vår ambisjon går ikke lenger enn til å peke på et fenomen som i større eller mindre grad *kan* være til stede ved statlige investeringer.

Rammeverket er tilpasset en situasjon der staten finansierer et investeringsprosjekt til fordel for en nærmere avgrenset mottakergruppe som f.eks. kan være en kommune, region eller sektor. Det kan oppstå perverse insentiver både i tidligfasen, gjennomføringsfasen og driftsfasen. Vi fokuserer i hovedsak på tidligfasen, og dermed på prosjektinitiering, planlegging og prioritering. Det er her en feil beslutning kan få store konsekvenser, men det er samtidig denne fasen det har vært minst fokus på i den eksisterende litteraturen. Spesielt avgrenser vi oss vekk fra spørsmålet om kostnadseffektiv gjennomføring av prosjektene, som typisk vil berøre forholdet mellom staten, underliggende etat og leverandører, og dreie seg om opplegg for mål- og resultatstyring og valg av kontraktstrategi.

Vi legger til grunn:

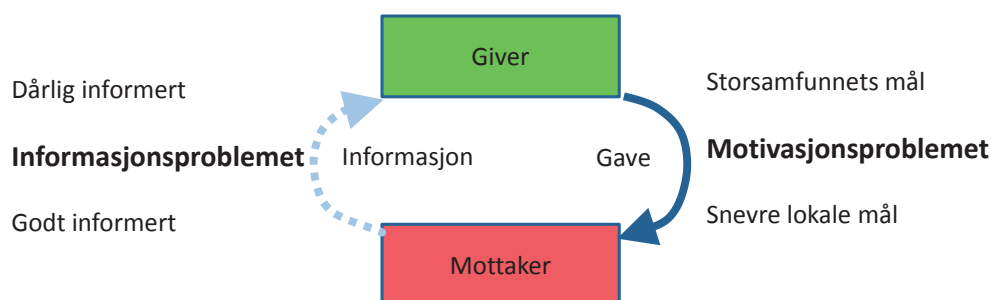
1. at prosjektet i hovedsak finansieres (og gjennomføres) av staten
2. at nytten tilfaller en avgrenset gruppe (f.eks. befolkningen i en region) og det er typisk snakk om et lokalt kollektivt gode
3. at lokalt nivå har bedre informasjon om både behov/nytte og kostnader enn staten
4. at statens motivasjon for å finansiere prosjektet i hovedsak er fordelingspolitisk, selv om det også forekommer argumenter om ringvirkninger

5. at staten knytter mål til investeringen, som f.eks. verdiskaping, eller økonomisk utvikling i en region
6. at bevilgningen gis som en skjønnsmessig tildeling (discretionary grant) og at alternativet for mottaker er å ikke få noe

Vi ser på enkeltstående investeringsprosjekter som typisk kommer på toppen av andre overføringer og subsidieringsordninger, det vil si at det ofte eksisterer en «gavekultur».

Enkel modell – en giver og en mottaker

I det enkleste tilfellet er det bare to parter, prinsipalen (staten) som vi her omtaler som *giver*, og agenten (f.eks. en kommune), som vi her omtaler som *mottaker*. Vi fokuserer i første omgang kun på *mottakers* insentiver. Det grunnleggende insentivproblemet er kjennetegnet ved en kombinasjon av to problemer:



Figur 1.1 Insentivproblemet. Enkel modell med to aktører

Motivasjonsproblemet. Det er en interessekonflikt mellom giver og mottaker. Mens staten tar nasjonale hensyn er kommunen bare opptatt av konsekvensene for egne innbyggere. Siden investeringen er en gave tar kommunen i realiteten bare hensyn til nyttesiden⁵, og vil nesten alltid være positiv til gaven. Staten må derimot balansere nytten mot en kostnads- og risikoside samt opp mot andre grupper som kunne hatt større nytte av gaven. Den mørkeblå pilen i figur 2.1 viser det materielle bytteforholdet, som går bare én vei siden det er en gave.

Informasjonsproblemet. For å kunne ta en fornuftig beslutning om hvorvidt investeringen bør gjennomføres, og for å følge den opp over tid, trenger giver et godt informasjonsgrunnlag. Men informasjonen om hvor nyttig investeringen er, hvilke handlingsalternativer som finnes, forventet kostnadsnivå, risiko etc. er asymmetrisk fordelt. Giver er avhengig av informasjon fra mottaker som kjenner

⁵ Om man tenker seg at kostnaden spres på 428 kommuner blir andelen som må betales per kommune forsvinnende liten, og hoveddelen av kostnaden faller på resten av landet.

de lokale forholdene best. Den lys blå pilen i figuren er stippet, for å symbolisere mangelen på informasjon. Kombinasjonen av motivasjons- og informasjonsproblemet kan gi ulike insentivproblemer hos mottaker, som i sin tur medfører dårlig måloppnåelse og lav effektivitet på flere nivåer. De viktigste problemene i denne sammenhengen er:

Manglende innsats for å forbedre egen situasjon

Dersom mottaker vet at sjansen for å få finansiert investeringsprosjektet øker med det synlige behovet, forsvinner insentivet til å ta ansvar i tide slik at investeringen unngås. En kommune som ønsker statlig finansiering av ny bro, for eksempel, vil ikke ha insentiv til å vedlikeholde den gamle, og dermed vil denne forfalle raskere enn nødvendig. Problemet kalles moralsk hasard og er velkjent fra forsikringsbransjen og offentlige stønadsordninger.

Skjeve investeringsanalyser: overvurdert nytte og undervurdert kostnad

Mottaker vet at giver er opptatt av både nytte / behov og kostnad for samfunnet, og at mottaker sitter på viktig informasjon om disse forholdene. Dermed oppstår et insentiv til å overdrive behovet og presentere et for optimistisk anslag på kostnad og risiko. Resultatet blir at giver får en overraskelse i etterkant i form av kostnadsoverskridelser og manglende effekt. Flyvbjerg (2007) har dokumentert at dette er et svært vanlig problem ved offentlige investeringsprosjekter.

Foretrekker det dyreste alternativet

Ettersom mottaker nyter godt av leveransen uansett kostnad, ligger det et insentiv til å stille strenge krav til kvalitet og standard, uten å vurdere nødvendigheten av dette. Det kan også være et insentiv til å definere inn andre, tilgrensende ytelser i det aktuelle prosjektet, som mottaker ellers måtte tatt på eget budsjett.

Ressursbruk på lobbyaktivitet

Videre gir det skjeve bytteforholdet et insentiv for mottaker til å bruke ressurser på ren lobbyvirksomhet, som i et samfunnsperspektiv er å anse som bortkastede ressurser. Resultatet kan bli at de grupper som greier å gi den mest fordelaktige fremstillingen av et gitt prosjekt får statlig finansiering, ikke de som har det beste prosjektet.

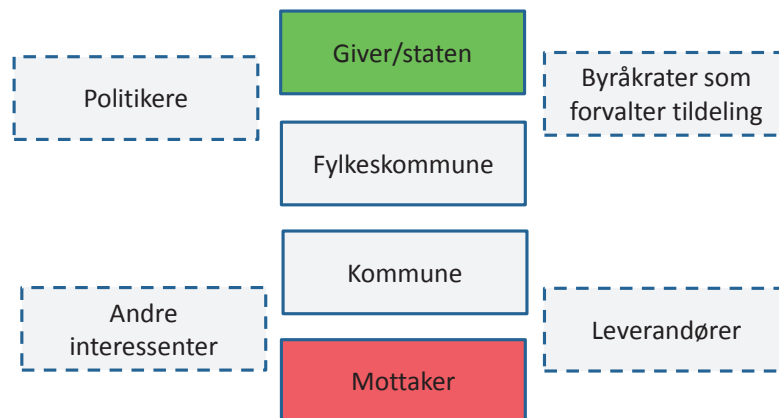
Tar ikke ansvar for gevinstrealisering og drift

Bistandsprosjekter er ofte basert på en forutsetning om at giver skal trekke seg ut etter en tid og at tiltaket skal bli selvfinansierende. Så viser det seg ofte at grunnlaget for dette ikke er til stede. Det skyldes mangel på forpliktelse hos mottaker, og en underliggende forhåpning om at giver også vil finansiere drift og vedlikehold. Dette blir en spillsituasjon ex post, der begge parter vet at giver har satset mye og derfor isolert sett har et sterkt insentiv til å opprettholde driften og sørge for at ikke prosjektet blir registrert som en fiasko med en gang.

Insentivproblemer i flere ledd

Modellen med én giver og én mottaker, hver med internt konsistente mål og interesser, er i mange tilfeller for enkel. Som i eksemplene fra bistandssektoren kan det være ulike *mellomledd* mellom giver og mottaker. I et norsk investeringsprosjekt vil ofte regions- og distriktsadministrasjonene (fylke og kommune) være mellomledd før tiltaket når mottakerne som er lokalbefolkningen. I tillegg kan det være interessegrupper, lokalt næringsliv og andre aktører som har interesse av tiltaket og som kompliserer bildet. Også antakelsen om at «staten» kun er opptatt av samlet velferd er som tidligere nevnt for enkel. I praksis vil det være et departement, en etat, en stortingskomite, eller den enkelte politiker eller byråkrat som handler på vegne av staten, og alle disse kan ha egne interesser. Derfor kan vi snakke om insentivproblemer også på giversiden. Prosjektene i denne studien gir eksempler på dette.

Den svenske studien om perverse insentiver i internasjonal bistandsvirksomhet presenterer et rammeverk for å analysere hele kjeden av relasjoner i bistandsprosjekter og de ulike insentivproblemene som det innebærer. Dersom en skal forstå hvorfor en gave ikke gir effekt er det viktig å forstå hver enkelt relasjon samt konteksten og de insentivene som oppstår. Figur 2.2 er inspirert av Ostrom m.fl. (2001), men er tilpasset et typisk norsk investeringsprosjekt og viser eksempel på et aktørbilde.



Figur 2.2 Eksempel på aktørbilde ved tildelingen av gave. En kan ha insentivproblemer mellom alle leddene.

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

Representanter på giversiden med annen agenda enn samfunnets beste

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

Fokus på gaven, ikke dens effekt.

På samme måte som mange private bedrifter er mer opptatt av å vise at de tar samfunnsansvar enn faktisk å gjøre det, kan også politikere og statsforvaltning bli fokusert på hvor mye som bevilges til et godt formål heller enn hvilken effekt man oppnår. Bistandsforvaltningen blir målt på om den greier å få delt ut bevilgningene innenfor budsjettåret. På den hjemlige arenaen er det nok større grundighet og nøkternhet som legges for dagen. Likevel kan det være fristende å slå seg til ro med at man har gitt en gave, vel vitende om at det uansett er vanskelig å måle hva som kommer ut av den.

Rikspolitikere som er i valgkampmodus.

I valgkampens hete er det lett for en statsråd eller stortingspolitiker å la seg friste til å love penger til bestemte investeringstiltak, for eksempel i eget hjemfylke. Målet for vedkommende er å bli gjenvalgt, ikke å velge fornuftige investeringsprosjekter, og resultatet kan bli deretter. Dette er en naturlig del av den demokratiske prosessen og det politiske spillet, men resultatet vil ofte avvike hva som er fornuftig i f.eks. et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Byråkratens egeninteresse.

Byråkrater skal lojalt følge samfunnets overordnede målsetninger, men i virkeligheten kan de også være opptatt av forhold som egne karrieremuligheter, interessante arbeidsoppgaver og størrelsen på egen etats budsjett. Resultatet kan bli at en velger andre prosjekter og tiltak enn de det var størst samfunnsmessig behov for, og at en ikke nødvendigvis oppnår effektiv bruk av samfunnets ressurser. For eksempel vil et stort investeringsprosjekt (spesielt signalbygg, teknologiprojekt etc.) gi den enkelte ingeniør og etaten mer prestisje enn en strategi for satsing på vedlikehold av gammel infrastruktur⁶.

Særinteresser som infiltrerer myndighetene.

Et annet fenomen er som tidligere nevnt at regulerende myndighet begynner å overta mottakergruppens verdier, mål og situasjonsoppfatning. I norsk sammenheng er dette kanskje særlig relevant der en statlig etat opererer med regionskontorer, som er i tett kontakt med de respektive lokale myndigheter.

⁶ Egeberg (1995) finner imidlertid at det ofte ikke er kopling mellom saker byråkrater behandler og egeninteresser i Norge.

Representanter på mottakersiden med annen agenda enn mottakers beste

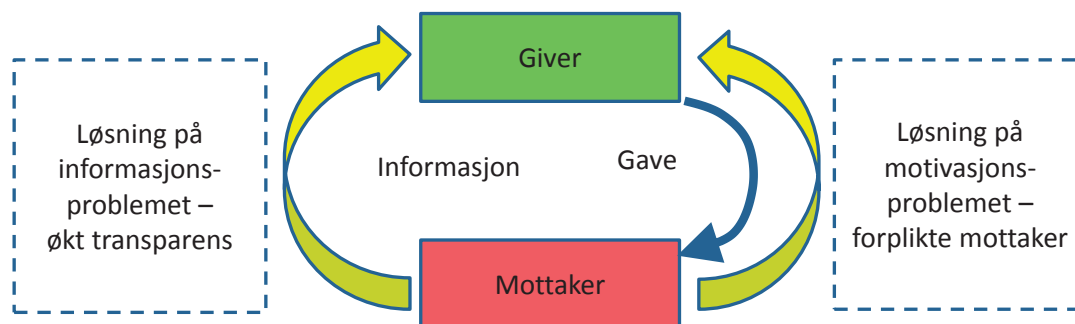
På mottakersiden kan hensynet til målgruppen måtte vike når andre sterke interessegrupper bryter inn i prosessen. Noen eksempler på dette:

Lokalpolitikere som vil vise styrke overfor staten.

Det kan for eksempel være snakk om en ordfører som vil vise innbyggerne at han «greier å få penger ut av staten». Han øker med det sin popularitet og sine sjanser til å bli gjenvalgt, men samfunnet får ikke nødvendigvis realisert de viktigste og beste prosjektene.

Andre aktører som ser profittmuligheter.

En vil også kunne oppleve at andre grupper engasjerer seg, som ikke var definert som målgruppe i utgangspunktet, men som ser at de kan tjene på tiltaket. Dersom investeringen gjelder en ny gjennomfartsvei, kan for eksempel en aktør som eier tomter eller eiendom i området se muligheten for stigende priser, og en aktør som allerede driver næringsvirksomhet i området kan se mulighet for å utvide virksomheten i tilknytning til veien. I tillegg er det ofte en skog av konsulenter og entreprenører som ser muligheter til å nyte godt av prosjektet. En risikerer at prosjektet utformes slik at det først og fremst kommer disse til gode. Også dette er et problem som ofte forekommer i bistandsvirksomheten.



Figur 2.3 Todelt løsning på insentivproblemet

2.7 Hva er løsningen?

Det enkle svaret fra prinsippal-agentteorien er at en må overkomme både motivasjons- og informasjonsproblemet. Dette er illustrert i figur 2.3. Løsningen på motivasjonsproblemet vil innebære å *bringe mottakers interesser i samsvar med givers interesser*. Problemet er at bytteforholdet bare går en vei og mottaker ikke har noen forpliktelser. Dette må endres slik at mottaker får en egeninteresse i at tiltaket har høy nytte for samfunnet, lav kostnad og risiko. I figuren (høyre side) er dette

illustrert ved at det innføres en ny pil som markerer forpliktelser for mottaker i forhold til giver.

Løsningen på informasjonsproblemet vil innebære å *tilrettelegge for mer og bedre informasjon tilbake til giver*, slik at det blir vanskeligere for mottaker eller andre aktører å presentere uriktig eller partisk informasjon om investeringen i tidligfase. Det kan både handle om aktiv informasjonsinnhenting fra giver og å stille krav til kvalitet og uavhengighet ved den informasjonen som presenteres av mottaker. Dette er illustrert i figuren ved at pilen til venstre ikke lenger er svak og stiplet men klar og tydelig.

Eksempler på løsninger på motivasjonsproblemet

Å løse motivasjonsproblemet vil handle om å gi mottaker insentiv til å foreslå fornuftige, nyttige og effektive prosjekter, og redusere insentivet til det motsatte.

- **Medfinansiering.** For å unngå at det søkes tilskudd til unødvendige tiltak, og som en test på søkers egen betalingsvillighet og innsatsvilje, er det ved mange tilskuddsordninger innført krav om en egenandel fra søker. Tilsvarende krever forsikringsselskapene normalt en egenandel ved forsikringsutbetaling, for å unngå skjodesløs atferd. I statlige investeringsprosjekter med lokal nytte kan en tenke seg medfinansiering fra berørte kommuner, store bedrifter, eller brukerfinansiering fra befolkningen.
- **Rammefinansiering.** En enda bedre og mer grunnleggende løsning på motivasjonsproblemet vil være å erstatte skjønnsbaserte bevilgninger til enkeltprosjekter med en lump sum overføring til de grupper staten ønsker å tilgodese. Da vil disse ha mulighet til å ta de beste valgene for seg selv. Det forutsetter at mottaker (f.eks. kommunen) selv kan stå for gjennomføringen av den type investeringsprosjekt det er snakk om.
- **Faste subsidier.** I tilfeller hvor det finnes effektivitetsargumenter for subsidiering, f.eks. ved ringvirkninger, kunne en tenke seg at staten etablerte faste satser som kan gis i tilskudd til bestemte investeringer, men hvor alle kostnader for øvrig dekkes av mottaker. Dette vil være tilsvarende som grønne skatter, avgifter på tobakk, skattefordeler til pensjonssparing, etc. **Belønning av gode resultater ex post.** Lederlønnskontrakter i private selskaper kan utformes slik at leders lønn kobles til langsiktig verdutvikling av virksomheten (for eksempel tildeling av aksjer). Tilsvarende ble det, som svar på effektivitetsproblemene i offentlig sektor, på 1980- og 1990-tallet innført et regime med mål- og resultatstyring, i noen tilfeller kombinert med resultatbasert finansiering. En kunne i prinsippet tenke seg at mer ansvar for prosjektprioritering overføres til en etat, som deretter måles på hva den får ut

av pengene.⁷ En kunne også tenke seg at mottakergruppen belønnes ex post, i tilfeller hvor deres medvirkning er viktig for effektoppnåelsen, selv om de ikke har gjennomføringsansvar.

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

En utfordring er at de tiltakene som kan løse motivasjonsproblemet kan gi en fordelingsprofil som ikke er ønsket. Ekstremvarianten vil være at staten aldri gir gaver over hodet, men krever at hver gruppe eller kommune sørger for seg selv (egenandel 100 %). I tillegg til den uønskete fordelingsprofilen, kan krav om stor egenandel eller risikotaking være lite optimalt ut fra partenes relative kostnad av å sitte med risiko (i eksemplet med forsikring er hele poenget med å kjøpe tjenesten at man betaler en stor aktør for å sitte med en risiko som kunne bli svært kostbar for den enkelte). Disse utfordringene tilsier at egenandelen ofte bør settes < 100 %. Dermed greier en uansett ikke å løse motivasjonsproblemet fullt ut, men en kan redusere det betraktelig ved å innføre en egenandel.⁸

Eksempler på løsninger på informasjonsproblemet

Selvsagt kan det ofte være slik at det er samsvar i interesser og at informasjonsproblemet derfor ikke er stort. Men dersom det viser seg vanskelig å løse motivasjonsproblemet, blir det desto viktigere å løse informasjonsproblemet. Dette handler typisk om innføring av tiltak for å kontrollere den informasjonen som presenteres eller gjøre egne undersøkelser som supplement eller motvekt til denne.

- **Kontroll av kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.**
Tredjepartsvurdering/ revisjon av informasjonen som mottaker legger frem

⁷ Vi avgrensner oss her som nevnt vekk fra problemet med ineffektiv *gjennomføring* av prosjekter, men det finnes en rekke kontraktsmessige og organisatoriske løsninger på dette problemet. En mulighet er å omgjøre etater til uavhengige selskap som gjøres ansvarlig for egne investeringer og resultatene av disse. Det kan samtidig innføres elementer av konkurranse med andre offentlige eller private aktører. Ulike varianter av Offentlig-Privat Samarbeid (OPS) er blant annet innført ved veiutbygging for å sikre insentivet til effektiv gjennomføring og vedlikehold over tid.

⁸ En annen fallgrube er at innføring av insentiver for å bedre motivere en agent, i en del tilfeller kan skape *andre perverse insentiver*. Dette skjer typisk fordi insentivet som innføres blir for sterkt og endimensjonalt som nevnt tidligere.

når et nytt investeringsprosjekt foreslås, vil redusere risikoen for overskridelser og manglende nytte ex post. Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter er et eksempel på dette (se Samset og Volden, 2013, og for øvrig informasjon om ordningen på www.concept.ntnu.no/ks-ordningen). Ordningen innebærer krav om en uavhengig analyse og vurdering av det reelle behovet for investeringen, prosjektets nytte, kostnad og risiko, og hvordan det bør styres for å ta ut effektene.

- **Høringer.** Et annet tiltak med lignende disiplinerende effekt vil være at analysene sendes på offentlig høring. Høringer brukes for at innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal få si sin mening om en sak før en beslutning fattes, eller også føre kontroll med hva forvaltningen gjør og hvordan den utfører sine oppgaver. Et viktig hensyn er å sikre at en sak opplyses så godt som mulig og at alle argumenter kommer på bordet. Det kan også gjennomføres offentlige høringer ex post i forbindelse med prosjekter som oppnår særlig dårlige resultater.
- **Etterevaluering.** Systematisk etterevaluering med fokus på effekter og suksessfaktorer kan også virke disiplinerende, og da spesielt om en greier å knytte sanksjoner til resultatene, ref. omtale av motivasjonsproblemet over. Evalueringer vil dessuten gi læring slik at det neste gang er lettere å vurdere om et tiltak virker fornuftig, å fastsette et realistisk budsjett etc.

Oppsummert

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

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

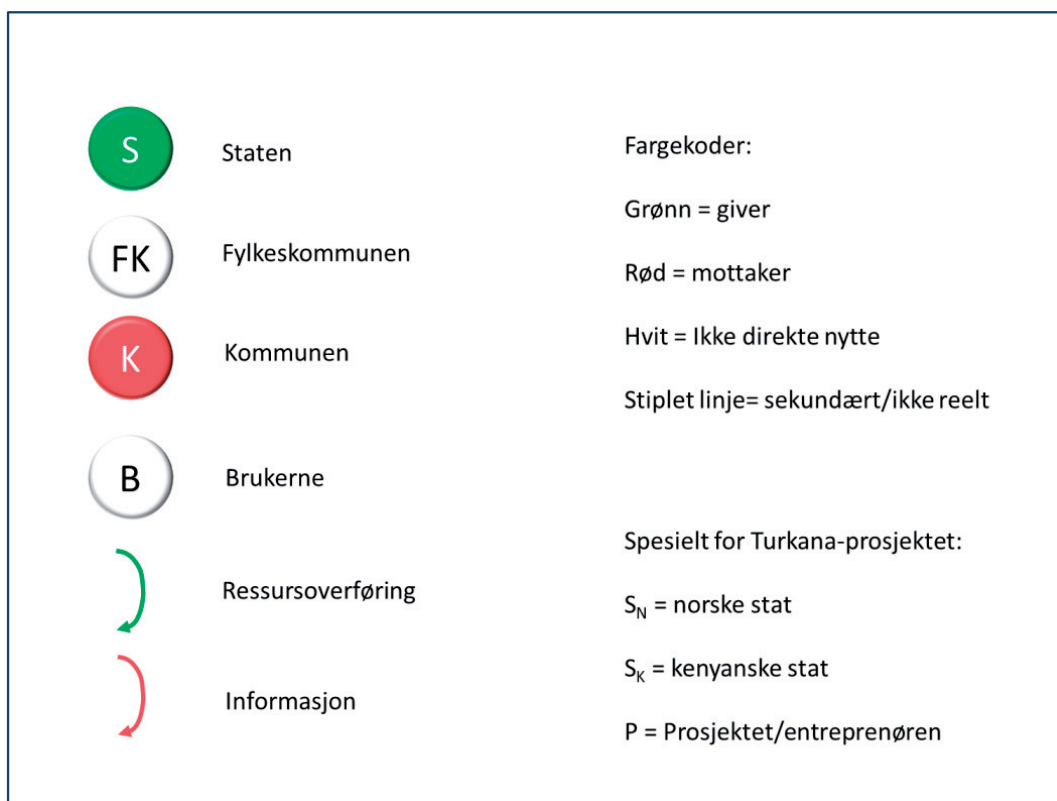
Å løse informasjonsproblemet betyr å tilrettelegge for økt transparens, samt bedre og kvalitetssikret informasjon om behovet for investeringen, og hvilke effekter som kan oppnås i forhold til de samlede kostnadene og risikoen. Det kan selvsagt være fullt ut legitimt for staten å ønske å gjennomføre et gitt prosjekt selv om det

f.eks. har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men en må sikre at politikerne har riktig informasjon før beslutningen tas. Den eksterne kvalitetssikringen som er innført for de største investeringsprosjektene som del av statens prosjektmodell er et viktig bidrag til å løse informasjonsproblemet.

Kapittel 3 Presentasjon og vurdering av et utvalg prosjekter

Dette kapitlet gir en kort sammenfatning av analysen av ni prosjekter som kjennetegnes ved at det foreligger perverse insentiver. Vi har sett på ressursoverføringene, forpliktelser hos giver og mottaker, motivasjons- og informasjonsproblematikken, og ikke minst hva en har oppnådd med investeringstiltakene, det vil si nytten. I dette kapitlet har vi bare tatt med en kort beskrivelse av hvert prosjekt, for at leseren lettere skal få tak i det overordnede bildet og se sammenhengen i materialet. Prosjektene er mer inngående beskrevet i vedlegg 1-9.

I hvert prosjekt har vi skissert et transaksjonsdiagram som typisk kan ha fire nivåer. Nivåene er staten (S), fylkeskommunen (FK), kommunen (K) og brukerne (B). De grønne pilene angir ressursoverføring, og de røde informasjonsstrømmer. Stiplet linje betyr ufullstendige strømmer. Den sammenfattende analysen basert på beskrivelsene nedenfor er tatt med i kapittel 4.



Figur 3.1 forklaringer til transaksjonsdiagrammene i dette kapitlet

3.1 Turkanaprojektet i Kenya

Bakgrunn

Dette er et norsk bistandsprosjekt som er blitt internasjonalt kjent som et skoleeksempel på feilslått utviklingshjelp. Det ble startet som en fortsettelse av norsk nødhjelp til nomadebefolkningen nord i Kenya på 1960-tallet som var hardt rammet av tørke. Nomadene flytter rundt med sine kvegflokker i områdene nær Turkanasjøen, og lever i stor grad av melk, blod og kjøtt fra dyrene. Det norske prosjektet ville utnytte fiskeressursene i sjøen til å bedre levekårene på sikt. Tanken var å gjøre nomadene bofaste som fiskere og jordbrukere.



Figur 3.2 prosjektområdet i Kenya

Gjennom en årrekke frem til 1995 ble det investert i alt 1.5 milliarder kroner⁹ i å bygge vei gjennom ørkenområdet til hovedstaden Nairobi, til å anskaffe fiskebåter og lastebiler, bygge et svært fryseanlegg for bearbeiding og lagring av fisk, og til å drive storstilt skogplanting for å motvirke jorderosjon i området.

Men prosjektet slo helt feil. Det var på kollisjonskurs med kulturelle tradisjoner og fikk ikke tilslutning hos målgruppen. Nomadenes status var knyttet til hvor store kvegflokker de eide. Å fange og spise fisk ble sett på som mindreverdige og et tegn på fattigdom og nød. Konseptet med å produsere frossen fisk viste seg å være helt urealistisk og ulønnsomt. Fryseanlegget ble aldri tatt i bruk, det fungerte dessuten ikke i den intense heten og ville vært alt for dyrt å drive. Fiskeressursene viste seg å være for små til at fisket var bærekraftig, og mye av vannet i sjøen forsvant mens byggingen pågikk på grunn av tørke. Flyvesand i ørkenområdene gjorde veien

⁹ Prisomregnet til dagens kroneverdi

ufremkommelig. Og om ikke det var nok, viste det seg at den tresorten en hadde plantet spredte seg raskt og fortrengte naturlige vekster, og dessuten var giftig for husdyrene.



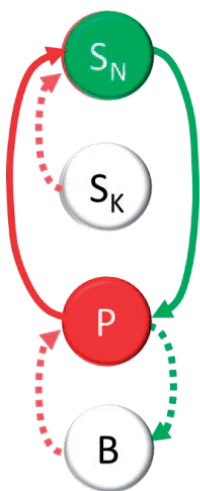
Figur 3.3 Målgruppen for prosjektet var nomader som livnærte seg av dyrehold, ikke av fiske

Vurdering

Dette er et klassisk eksempel på gaveøkonomi med én giver og én mottaker. Men i motsetning til den varianten som er mest vanlig i Norge er det i dette tilfellet giveren som legger alle premisene for det som skal skje og hva pengene skal brukes til. Her skjedde det uten at en hadde konsultert mottakeren eller undersøkt forholdene i mottakerlandet tilstrekkelig på forhånd.

Dette var hovedgrunnen til at alt gikk galt. Det var to kulturer på kollisjonskurs, man hadde ikke forstått rammebetingelsene, og valgt en konseptuell løsning som hverken var relevant eller bærekraftig under gjeldende kulturelle, økonomiske og klimatiske forhold. I tillegg opplevde man nærmest en sammensvergelse fra naturens side som gjorde det hele enda verre: Tørken tok vannet, vinden tok veien og varmen gjorde at fryseanlegget var en umulig idé.

Turkana fisheries



Transaksjonen er illustrert i diagrammet nedenfor. Det sentrale poenget i denne sammenhengen er at prosjektet representerte en overføring av ressurser fra den norske stat (S_N) som ikke var i overensstemmelse med mottakernes (B) prioriteringer og som heller ikke medførte noen forpliktelser for disse.

Den sentrale aktøren i transaksjonen var bistandsprosjektet (P) som ble ledet av norske operatørselskaper i samarbeid

med lokale leverandører og lokalt ansatte. Den kenyanske staten (S_K) var i prinsippet frakoblet i dette bildet og hadde bare en formell rolle i forhold til giveren mens pengeoverføringene i det alt vesentlige gikk direkte til prosjektet. Brukeren (B) var også marginalisert både når det gjaldt å påvirke det som skulle skje og når det gjaldt overføringen av ressurser til dem. Det var prosjektet (P) som ble premissleverandør for giveren. De norske operatørene hadde en egeninteresse i å utvide og forlenge tiltaket eller med andre ord et sterkt insentiv til å realisere noe som det etter hvert viste seg ikke var til nytte for mottakeren, teknisk umulig og økonomisk urealistisk. Informasjonsstrømmen tilbake til giver gikk i det alt vesentlige direkte fra prosjektet (P), noe som kan forklare hvorfor giveren ikke tidligere tok affære og fikk endret eller avviklet prosjektet.

Mottakeren ble altså en passiv part som først og fremst var tilskuer til det som skjedde og ikke en reell aktør. Andre la premissene, og hadde økonomiske interesser av å videreføre prosjektet. Dette er helt klart et tilfelle av perverse insentiver. En oppnådde ikke det som var hensikten fra givers side, det vil si økonomisk utvikling og bedre levekår for lokalbefolkningen, men heller bare lønnsom og lærerik virksomhet for de norske operatørene.

3.2 Linesøya fastlandsforbindelse

Bakgrunn

Linesøya er en mindre øy på trøndelagskysten ytterst mot storhavet med om lag 70 fastboende og 100 fritidsboliger. Det har vært jevn avfolking gjennom mange år og gjennomsnittsalderen er høy. Øya nærmere fastlandet, Stokkøya, med om lag 200 innbyggere, fikk broforbindelse i år 2000. Avviklingen av fergeforbindingen mellom fastlandet og Linesøya ble dermed et økonomisk argument for å bygge bro også mellom de to øyene.



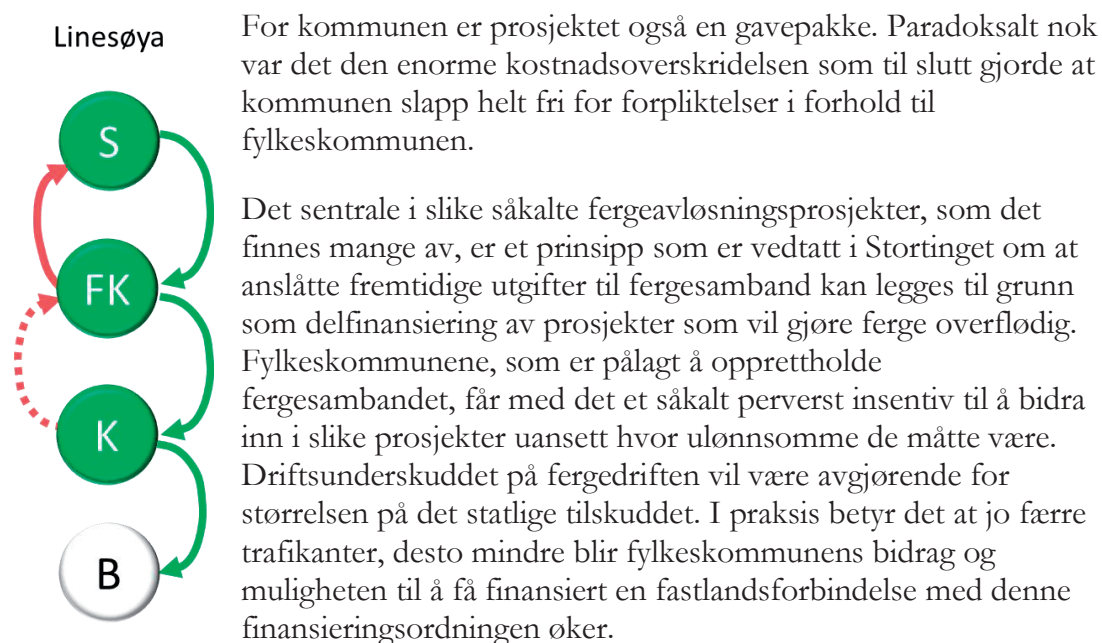
Figur 3.4 Fastlandsforbindelsen til Stokkøya og Linesøya i Sør-Trøndelag

Prosjektet var sterkt ønsket av lokalbefolkningen og Åfjord kommune. De fikk gjennomført en konsulentutredning som konkluderte med at investeringen var samfunnsøkonomisk lønnsom. I ettertid har det vist seg at den la til grunn en alt for optimistisk lønnsomhetsberegning og et alt for lavt kostnadsestimat. Utredningen ble lagt til grunn for beslutning, og den opprinnelige avtalen var at fylkeskommunen skulle dekke 88 prosent av investeringsbeløpet, mens kommunen skulle betale 12 prosent pluss eventuelle kostnadsoverskridelser.

Byggingen var godt i gang, men så støtte en på betydelige vanskeligheter med fundamenteringen av broen, og det ble klart at det ville bli store kostnadsoverskridelser. Spørsmålet om videre finansiering gjorde at prosjektet ble stoppet. Med de overskridelsene det nå var snakk om var det helt klart at kommunen ikke hadde økonomi til å dekke forpliktelsene. Resultatet ble til slutt at fylkeskommunen påtok seg det hele, også overskridelsene som kommunen skulle ha dekket. Broen stod ferdig i 2011, fire år forsinket og med en sluttregning på 230 millioner, som var mer enn det dobbelte av budsjettet.

Vurdering

Dette prosjektet kan karakteriseres som en gave til innbyggerne på Linesøya, og en meget stor sådan, tilsvarende nesten 7 millioner kroner per husstand. Dette er nesten 1000 ganger mer enn den årlige investeringen per husstand i veisektoren i hele landet. Det er 25 ganger mer enn hva som er bevilget i gjennomsnitt per husstand på andre øyer som har fått fastlandsforbindelse. For å sette investeringen ytterligere i perspektiv tilsvarer broen med tilslutningsvei så mye som to tredjedeler av hva fylkeskommunen investerer på fylkesveiene i hele Sør-Trøndelag fylke i løpet av et år, eller halvparten av hva staten bevilger som tilskudd til rassikring på fylkesveiene for hele landet.



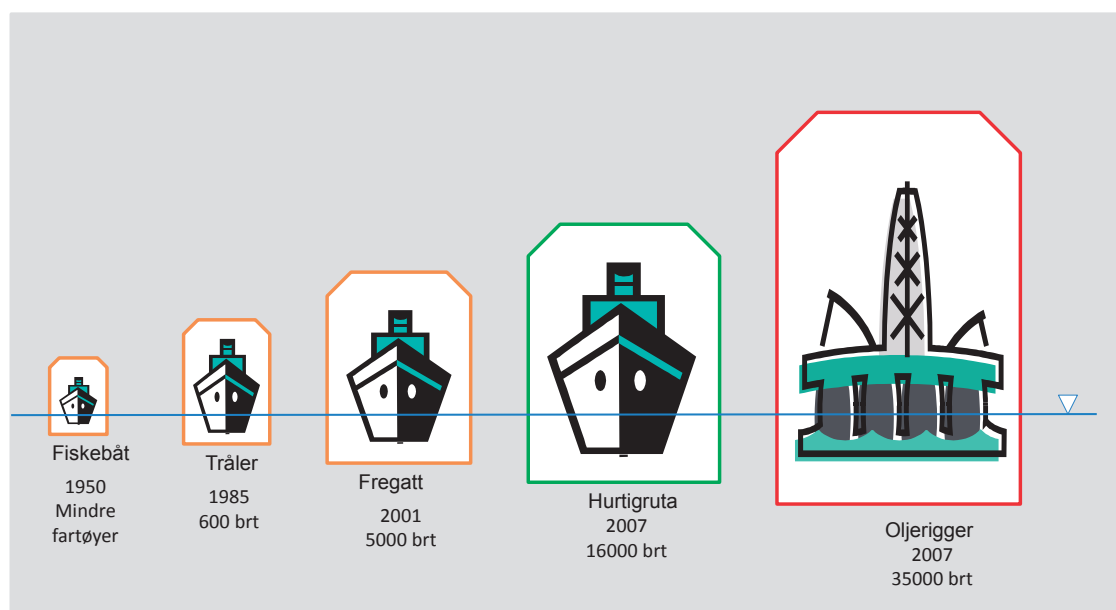
Her har vi altså et interessant opplegg med pengeoverføringer uten forpliktelser i tre ledd som vist i figuren. Staten gir til fylkeskommunen og fratrar denne forpliktelser i forhold til investeringen. Fylkeskommunen gir til kommunen ved å ettergi dennes investeringsforpliktelser, og kommunen går fri og gir til målgruppen som får bro og slipper å betale utgifter til å reise med ferge som tidligere.

Når det gjelder nytten av tiltaket har vi her å gjøre med et usedvanlig tilfelle. Befolkningen er ekstremt liten i forhold til investeringens størrelse, og trafikkgrunnlaget tilsvarende lite ettersom veien slutter på øya. Om avfolkingen fortsetter, hvilket er svært sannsynlig, vil det til slutt bare være hytteturistene som får glede av investeringen. En har i så fall oppnådd det motsatte av det som var hensikten. Prosjektet er dermed et klart eksempel på realiseringen av et perverst insentiv og sløsing med storamfunnets ressurser, og et tvilsomt distriktpolitisk tiltak.

3.3 Stad skipstunnel

Bakgrunn

Stadlandet er en halvøy som stikker langt ut i havet på Nordvestlandet. Sjøfarende har til alle tider fryktet passeringen av Stad. Det skyldes bølerefleksjon fra fjellveggene og en undervannstopografi som skaper svært vanskelige bølgeforhold nær kysten, langs en strekning på omlag fire kilometer. Tanken om å bygge en skipstunnel gjennom Stadlandet for å unngå dette problemet har vært levende i 150 år, men dukket for alvor opp i 1984. Prosjektforslaget har gjentatte ganger vært fremmet for statlig finansiering av de berørte kommuner og fylkeskommuner. Et stort antall utredninger har vært gjort og prosjektet har like mange ganger vært avvist av staten blant annet fordi det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Prosjektforslagene har kommet med skiftende begrunnelser og tunneldimensjon har økt etter hvert, med tilsvarende økte kostnadsanslag. Samtidig kan man konstatere at prosjektet er blitt mindre relevant etter hvert. I gamle dager var Stadhavet et farlig farvann i området nær kysten. Men i dag er båtene blitt både større og mer pålitelige og sikkerheten til sjøs er langt bedre. Store skip passerer lengre ut og berøres ikke av problemet.



Figur 3.5 Prosjektforslaget har hatt stadig nye begrunnelser og større dimensjoner på tunnelen

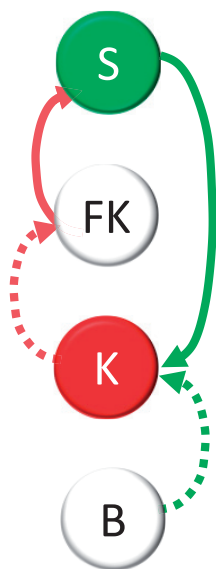
Dette er et prosjekt som fremdeles bare er på konseptstadiet. Den opprinnelige ideen var å bygge en liten tunnel for mindre fartøy basert på kommunal finansiering og med et statlig bidrag på en tredjedel. Brukerne skulle betale bompenger. Etter hvert som saken utviklet seg ble dette raskt til et spørsmål om

statlig finansiering uten lokalbidrag. Med dette som underliggende premiss har en kunnet fremme nye søknader med økende dimensjoner og kostnadsomslag ettersom det ikke ville medføre økonomiske forpliktelser lokalt. Bare så sent som i 2011, da regjeringen bevilget 200 millioner til et forprosjekt, ble det lagt inn en forutsetning om et mindre lokalt bidrag, men uten nærmere spesifisering av hva dette skulle være.

Vurdering

Prosjektet var opprinnelig tenkt med en nøktern ambisjon om å betjene mindre fartøy og med en forsvarlig finansieringsmodell. Det ble raskt omdannet til et spørsmål om full finansiering fra staten. Ettersom forslagene ikke lenger medfører forpliktelser for mottakeren er det ikke lenger noe insentiv til moderasjon og realisme, og omfanget eskalerer da også over tid. Et svært kostnadsdrivende premiss blir nå at en også skal betjene store fartøy, det vil si den typen skip som

Stad skipstunnel



nettopp ikke har behov for tunnelen. Dersom regjeringens litt lunkne krav fra 2011 til lokal medfinansiering skulle bli utløst, vil allikevel ikke forpliktelsene lokalt stå i rimelig forhold til investeringens størrelse.

Modellen slik den er tenkt i dag er altså at staten (S) skal finansiere prosjektet, og det vil i realiteten være kommunen (K) som blir mottakeren og får de økonomiske ringvirkningene av utbyggingen og driften av tunnelen. To fylkeskommuner har vært sterke pådrivere med støtte fra aktuelle kommuner og lokalt næringsliv. De tiltenkte brukerne av tunnelen, det vil si de store skipene, vil trolig være fraværende i dette bildet ved at de ikke bruker tilbudet og derfor heller ikke bidrar til eventuell brukerfinansiering.

Prosjektet har med dette endret seg fra et rimelig til et perverst insentiv, fordi dersom tunnelen blir bygget, vil en antakelig oppnå det motsatte av hensikten. Det vil ikke bedre sikkerhet til sjøs – fordi dette problemet langt på vei er løst. Det vil ikke bedre effektiviteten i skipsfarten – fordi det vil være raskere og mindre risikabelt for båter av noe størrelse å gå utaskjærs, og det vil trolig heller ikke resultere i en ny transportvei med hurtigbåt mellom Bergen og Ålesund – fordi den ikke vil kunne konkurrere med fly på denne strekningen.

Prosjektet er nå tatt inn i Nasjonal transportplan 2014-2023 og det blir opp til en ny regjering å avgjøre dets skjebne. Dersom det ikke blir realisert er det et tankekors at staten allerede har finansiert en lang rekke utredninger og lagt ned ressurser i beslutningsprosess som har pågått i snart 30 år. Bare kostnadene av dette arbeidet er enorme, og altså i seg selv et godt eksempel på uheldige resultater av at det legges opp til investeringer uten forpliktelser. I statsbudsjettet for 2014 er det satt av 5 millioner kroner til fortsatte forundersøkelser.

3.4 Rock City kulturhus i Namsos



Figur 3.6 Kulturhuset Rock City i Namsos

Bakgrunn

Rock City Namsos har vært gjenstand for mye debatt og medieomtale de senere år. Stortingets mandat fra 2005 var at senteret skulle være et nasjonalt ressurscenter for pop og rock, med et museum for trønderrock. Etableringen av Rock City har vært langt fra vellykket. Senteret har hatt store problemer med å få til lønnsom drift, og det later også til å være uklart for mange i musikkbransjen hvilken rolle senteret er tenkt å ha nasjonalt. Ved inngangen til 2013 skyldte senteret tilsammen 30 millioner kroner. I mai samme år ble virksomheten reddet fra konkurs ved at Namsos kommune skjøt inn 3,7 millioner kroner i egenkapital, overtok ressurscenteret og ble eiere.

Etableringen av Rock City var preget av uklare mandater og målsettinger. I ettertid er økonomisk rot avdekket lokalt. Delvis handler dette om lokale krefter som hadde håp om å oppnå en ny giv og regional økonomisk utvikling i bred forstand gjennom denne kultursatsingen. De nasjonale oppgavene som fulgte med pengene ble ikke vektlagt. Mye tyder på at det her også handlet om en statsråd i valgkampmodus, som ga uklare mandater og vage lovnader om pengestøtte, men som viste seg å være lite gjennomtenkt, dårlig forankret og ikke ble realisert.

Vurdering

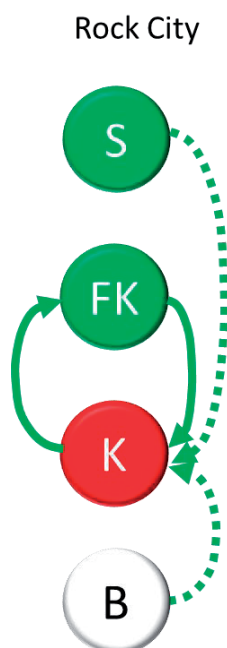
Mange har pekt på dårlig oppfølging fra statlig hold, uklare målsettinger og et for åpent og uferdig mandat som hovedårsaker til problemene rundt etableringen av Rock City. En annen årsak som synes å være åpenbar er senterets avsidesliggende lokalisering, langt fra både publikum og musikkbransjen selv. Med til historien hører også etableringen av Rockheim i Trondheim, som nå har status som Trondheims største attraksjon etter Nidarosdomen med rundt 130 000 besøkende i 2011. Et sentralt spørsmål blir da om det var behov for to store rockemuseer og et nasjonalt ressurscenter i Trøndelag. Mange argumenterer for at etableringen burde

vært i Oslo hvor store deler av musikkbransjen er etablert, og hvor publikumsgrunnlaget er størst.

Rock City er et tilfelle av perverse insentiver der utfallet ble negativt for både giver og mottaker. Det kan synes som om aktører både på giver- og mottakersiden har hatt andre interesser enn storsamfunnets beste.

Det er etter hvert mange eksempler på overdimensjonerte kulturhus i grisgrendte strøk der publikumsgrunnlaget er lavt. En ser en sammenblanding av kultur- og distriktspolitikk, med det utfall at lokale aktører overinvesterer i bygg som det ikke

er behov eller driftsmessig grunnlag for, i et forsøk på å skape liv i regionen. Nytteten blir overvurdert og de langsiktige kostnadene må tas lokalt.



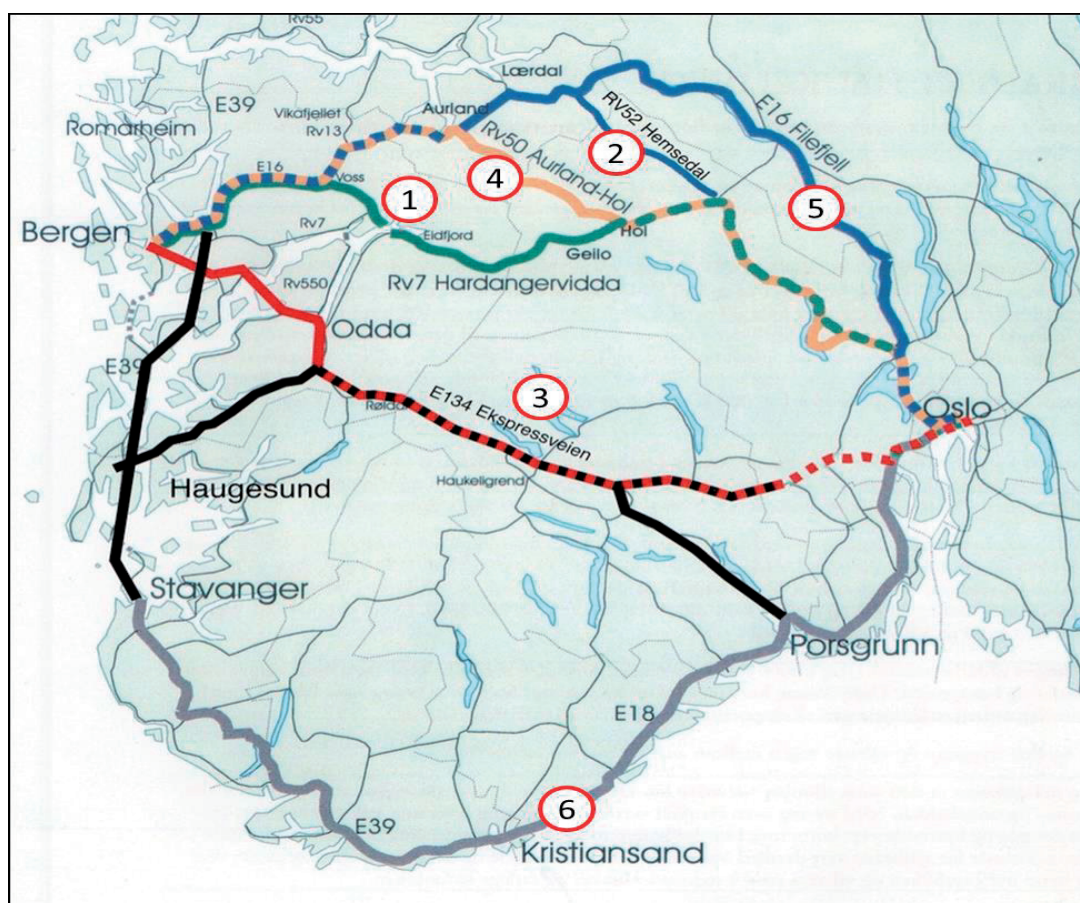
I tilfellet Rock City var det fra sentralt hold forventninger om satsing på kultur og etablering av kulturhus, men uten de nødvendige tilskudd fra statlig hold for å kunne ferdigstille opplevelsessenteret. Statsråd Trond Giske har i ettertid uttalt at han aldri hadde lovet investeringsmidler under sin tid som kulturminister, og at han ikke fatter hvordan kommunen eller Rock City kan ha tolket ham slik. Resultatet ble at Rock City måtte ta et lån på 20 millioner kroner, med kommunen som garantist. En risikabel investering som på sikt kan gå utover kommuneøkonomien og videre tjenestetilbudet til kommunenes innbyggere. Noen kortsiktig økonomisk gevinst er ikke å se, insentivene har derimot ført til økonomisk falitt for de lokale aktørene. Noen langsiktig nyttegevinst for samfunnet som helhet synes heller ikke å være til stede.

3.5 E16 Lærdalstunnelen

Bakgrunn

Spørsmålet om vintersikker stamveitrasé har versert i flere tiår og vært preget av sterke interessenemotsetninger mellom ulike lokale grupperinger som arbeidet for at stamveien skulle bidra til bedre regionale veiforbindelser i deres områder. Som figur 3.7 viser, er det hele seks alternative veier mellom Oslo og Bergen som en kunne ha satset på som stamvei.

Den mest trafikkerte ruten er over Hardangervidda (Rute 1 i figuren). Den er imidlertid stengt til tider om vinteren. Vegdirektoratets anbefalte stamveirute var Rv. 50 Aurland-Hol (rute 4 i figuren), som allerede var utbygget med tunneler og som tok mye av trafikken.



Figur 3.7 Alternative veitraseer mellom Oslo og Bergen¹⁰

¹⁰ Kartet er hentet fra <http://www.bedreveier.org> og en gruppe som arbeider for en helt ny stamvei mellom Oslo og Bergen.

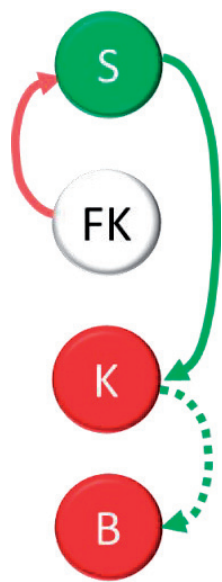
Samferdselsdepartementet hadde imidlertid en annen vurdering og anbefalte at stamveien ble lagt over Filefjell og gjennom Lærdal. Hovedbegrunnelsen var at siden veitrafikken mellom Oslo og Bergen uansett var begrenset så måtte de regionale effektene veie tyngst. Lærdalstunnelen ville gi Lærdal fergefri tilknytning til resten av Sogn og Fjordane og forbedre veiforbindelsen nord-sør på Vestlandet.

Lærdalstunnelen var altså også et tilskudd til vintersikker forbindelse mellom Oslo og Bergen. Med det stadfestet Stortinget at stamveien mellom Oslo og Bergen skulle gå via E16 over Filefjell (rute 5 i figuren). Tunnelen stod ferdig i år 2000 og var verdens lengste biltunnel med 24,5 kilometer.

Storingsvedtaket, som gikk inn for Lærdals-alternativet, er siden karakterisert som en av tidenes hestehandel innen norsk samferdselspolitikk. Verken de borgerlige eller SV ville ha noen stamvei via samferdselsminister Kjell Opseths hjemfylke, noe de fleste anså som en unødig omvei. Arbeiderpartiet fikk imidlertid til slutt SV med på å stemme for E16 mot at SV skulle få støtte til Ringeriksbanen som ville forkorte reisetiden med tog mellom Oslo og Bergen med inntil én time. Drøye 20 år senere har Lærdalstunnelen rukket å bli 13 år. Ringeriksbanen er ennå ikke påbegynt.

Vurdering

Byggingen av Lærdalstunnelen ble begrunnet med at den var en del av et viktig nasjonalt prosjekt, det vil si stamvei mellom våre to største byer. Det som i utgangspunktet burde være et spørsmål med et klart nasjonalt perspektiv, ble



etterhvert dominert av regionale interesser. E16 over Filefjell er riktignok den mest vintersikre ruten, men bare et alternativ til den allerede eksisterende ruten over Hol-Aurland.

Hovedbegrunnelsen for valg av dette alternativet var at det ville gi positive effekter for Sogn og Fjordane og resten av Vestlandet. At det heller ikke ble foretatt noen samfunnsøkonomisk analyse som kunne rangere alternativene etter deres netto nytte forsterker inntrykket av at det nasjonale perspektivet har vært fraværende.

Prosessen har altså hele tiden vært sterkt politisert, med lokale pressgrupper som under dekke av stamveispørsmålet har agitert for forbedret vei gjennom sine områder. Stortinget har ikke lyktes i å ivareta helhetstenkningen i dette nasjonale spørsmålet. I stedet for å konsentrere ressursene om å forbedre E16 er det blitt gjennomført store prosjekter også langs de øvrige stamveialternativene. Resultatet er at vi har fått korte strekninger med svært god vei og lengre strekninger med svært dårlig vei langs alle alternative ruter mellom Oslo og Bergen. Det gjenstår fortsatt svært mye før E16 har den standarden som må stilles til en nasjonal stamvei mellom våre to største byer.

For Lærdal, Aurland og indre deler av Sogn og Fjordane har Lærdalstunnelen gitt positive konsekvenser i form av bedre kommunikasjoner internt og til

fylkesadministrasjonssenteret Sogndal. For storsamfunnet er nytteeffektene mer begrensete. Prosjektet fremstår i ettertid som resultat av en hestehandel der staten har finansiert det hele, og uten vesentlige lokale bidrag eller bompengebetaling fra brukerne. I ettertid kan man konstatere at store investeringer er gjort i å få ned reisetiden på Rv. 7 over Hardangervidda (nr. 1 i figuren) med Hardangerbroen som er verdens lengste i sitt slag, og omlegging av veien ved Sokna. Med tunnel under enkelte partier på Hardangervidda vil denne bli vintersikker og med stor sannsynlighet ta det meste av trafikken øst-vest. I så fall vil Lærdalstunnelen ha lite nytte i nasjonalt perspektiv.

3.6 OL på Lillehammer

Bakgrunn

Olympiske vinterleker (OL) ble arrangert på Lillehammer fra den 12. til den 27. februar 1994. Som idrettsarrangement ble lekene ansett å være en suksess, men prosessen i forkant ble preget av interessekonflikter med innslag av perverse insentiver.



Figur 3.8 OL-arenaen på Lillehammer

Initiativet til OL på Lillehammer ble tatt tidlig på 1980-tallet av lokale interessenter fra Lillehammer-området og representanter for idretten på nasjonalt plan. OL kunne ikke tildeles uten statsgaranti og fra første stund var det derfor de samfunnsmessige ringvirkningene av arrangementet som var i fokus. Tiltaket passet bra med regjeringens målsetning om å løfte det indre Østlandet ut av «oljeskyggen». Regionen var preget av stagnasjon og tilbakegang ved inngangen til 1980-årene og man var på leting etter statlige tiltak som kunne stimulere næringslivet, tilføre kompetanse og utvikle nye næringer.

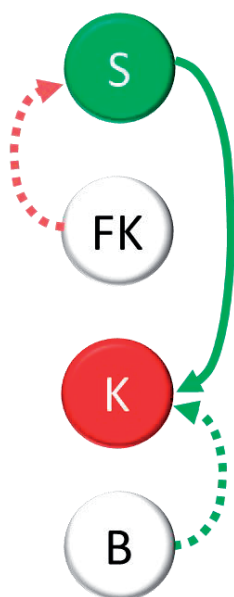
OL var et prestisjeprojekt som var ment å både stimulere til vekst i Lillehammer-området og fungere som et nasjonalt utstillingsvindu og markedsføre Norge ute i verden. De store nasjonale investeringene som måtte gjennomføres ga opphav til interessekonflikter hvor ulike interessenter kjempet for å maksimere budsjettet uten at det kostet dem selv noe. Fra tanken om et nøkternt arrangement som i tidlig fase ble anslått å koste 1 mrd. kroner, kastet både kommuner, idretten og andre aktører seg på med økte krav og forventninger. Det medførte at kostnadsanslaget og ikke minst den forventede statsgarantien eskalerte og at hele

OL måtte reorganiseres underveis med sterkere statlig styring og en kostnadsramme som et dedikert OL-selskap måtte forholde seg til. Den endelige rammen ble 7 mrd. kroner, og denne ble overskredet med 0,5 mrd. kroner.

Vurdering

Den kanskje viktigste begrunnelsen for å arrangere OL på Lillehammer var ønsket om å tilgodese en region som over tid hadde hatt svak utvikling. Men staten kanaliserte betydelige midler til Lillehammer-regionen uten at det fulgte med noen klar forpliktelse til eget bidrag eller effekter på nasjonalt nivå. Samtidig har det neppe vært helt mot sin hensikt. Det er sannsynlig at OL har bidratt til mer

OL Lillehammer



økonomisk utvikling i dette området enn om det ikke var blitt arrangert.

I ettertid fremstår OL på Lillehammer som et prosjekt som var utilstrekkelig planlagt og utredet og som ble båret frem på en bølge av entusiasme og ulike aktører med egne agendaer. Den opprinnelige organiseringen av OL førte til interessekonflikter og ga interessentene incentiv til å maksimere et budsjett som staten skulle garantere for. Dette truet en stund realiseringen av prosjektet, men ble avverget gjennom en omorganisering som resulterte i at OL ble levert innenfor den fastsatte kostnadsrammen. Det er stor enighet om at gjennomføringen av arrangementet var vellykket, noe som også er inntrykket 20 år senere.

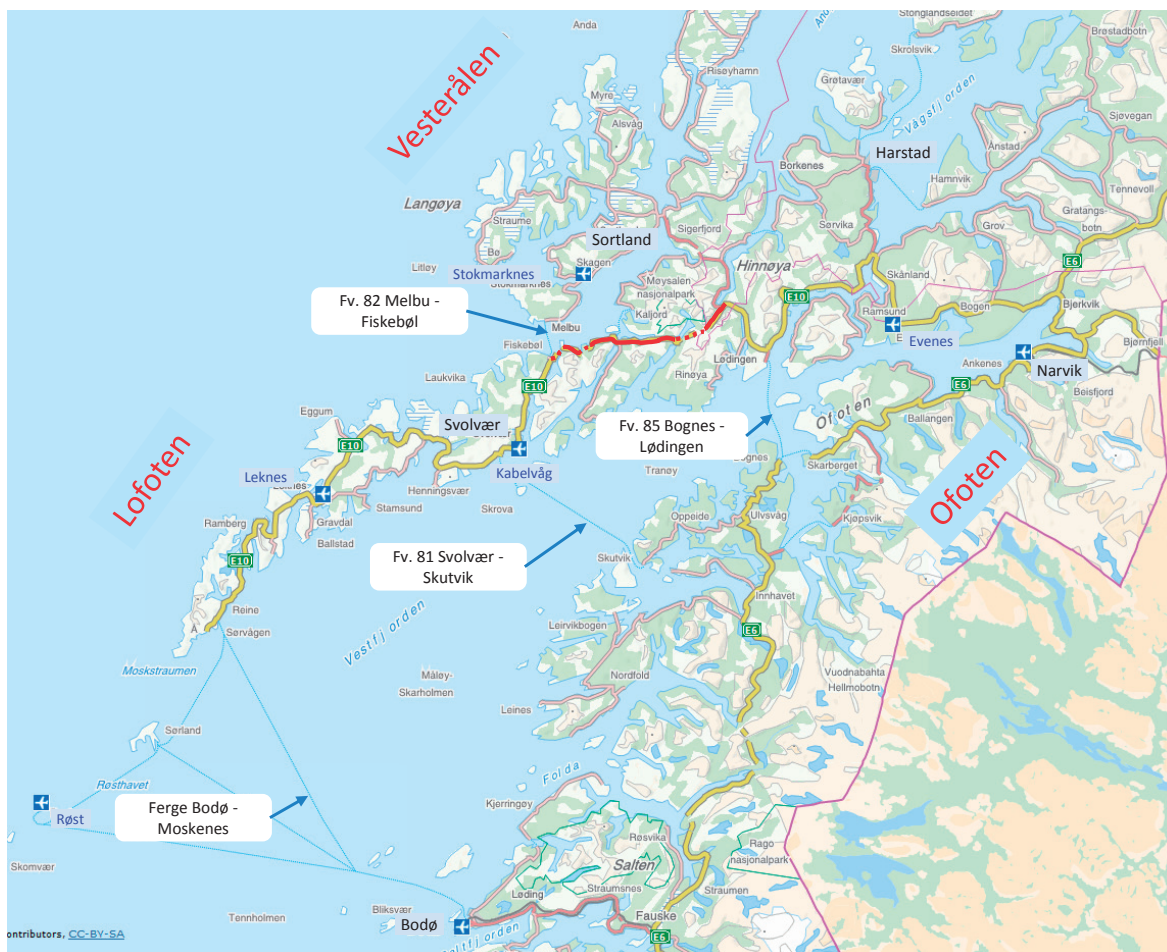
De langsiktige effektene av OL er usikre. For Lillehammer og området rundt har de store statlige investeringene i anlegg og infrastruktur gitt økt økonomisk aktivitet og turisttrafikk, men det er vanskelig å vurdere om dette kunne vært oppnådd på en annen måte. For Norge som nasjon har effektene vært mer symbolske. Selv om lekene ble en nasjonal folkefest og selv om de ga en kortvarig økning av den internasjonale turisttrafikken er det ingen holdepunkter for å hevde at OL har gitt noen langsiktige nasjonale gevinster.

Den kanskje viktigste lærdommen fra OL på Lillehammer er at store statlige investeringer uten lokal medfinansiering eller forpliktelser vil gi interessekonflikter som nok kan unngås gjennom sterkere styring, men først og fremst gjennom incentivstrukturer som kan ivareta måloppfyllelsen. OL var et stort prosjekt og har gitt nyttig lærdom for liknende prosjekter i fremtiden

3.7 E10 Lofoten Fastlandsforbindelse (Lofast)

Bakgrunn

Lofast forbinder Lofoten med fastlandet gjennom en ny vei til Ofoten med Narvik og til Harstad-området. Med åpningen av veien i 2007 ble E10 flyttet fra Vesterålen, som veien tidligere gikk gjennom.



Figur 3.9 Oversiktskart med den nye veitraséen i rødt, fergeforbindelser til Lofoten og flyplasser. Den tidligere traséen for E10 gikk via Sortland med ferge

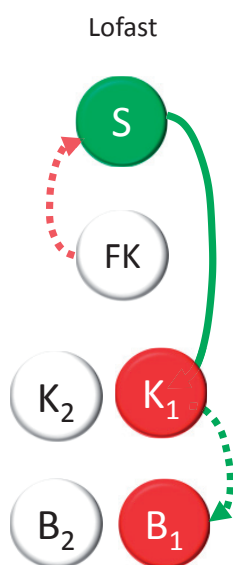
Det var betydelig uenighet om trasévalg og dette bidro til å forsinke prosjektet. Statlige fagmyndigheter som Statens vegvesen, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og fylkesmennene i Nordland og Troms gikk inn for at veien skulle bygges langs daværende trasé for E10 – under Hadsselfjorden og gjennom Vesterålen. Samferdselsdepartementet støttet denne vurderingen, ikke minst fordi dette ville ha bidratt til å knytte Lofoten og Vesterålen sammen gjennom et fergefritt veisamband. Stortingets samferdselskomité gikk likevel inn for en sørlig

trasé som gikk gjennom ubebygde og uberørte områder. Hovedbegrunnelsen var at dette alternativet ga den raskeste tilknytningen til E6 og Narvik-området.

Vurdering

Lofast gir befolkningen i Lofoten (B_1) betydelig forbedret tilgjengelighet mot nordøst. Dette er spesielt en fordel for kjøretøy med lange og mellomlange reiser. Som et virkemiddel for å styrke Lofoten og Vesterålen som sammenhengende region, slik Samferdselsdepartementet ønsket, har prosjektet imidlertid hatt begrenset gevinst. Den til slutt valgte traséen har koblet Lofoten sterkere til Ofoten enn til Vesterålen. Det eksisterer ingen egne analyser av utviklingen i Vesterålen (B_2) etter åpningen av Lofast, men det er ganske åpenbart at trasévalget ikke har bidratt til å styrke Lofoten og Vesterålen som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

For Lofoten har veien hatt positive konsekvenser. Veien har gitt betydelige reisetidsbesparelser særlig mot E6, Harstad og Narvik; omfanget av biltrafikk til og fra Lofoten har økt betydelig og det har vært en markant økning i turisttrafikken sammenliknet med tidligere; for næringslivet har veien gitt besparelser i form av tidsgevinster, reduserte ferge- og drivstoffutgifter og forbedret regularitet og pålitelighet; for fiskerinæringen er den største fordel den større forutsigbarhet og økt fleksibilitet som følge av redusert avhengighet av ferge. Til sist har Lofast ført til trafikknedgang for flyplassene Leknes, Svolvær og Bodø, men en betydelig vekst i antall passasjerer til og fra Harstad lufthavn Evenes.



I ettertid fremstår Lofast som et prosjekt hvor Lofotens interesser vant frem. Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen argumenterte for at man burde velge en trasé som kunne styrke Lofoten og Vesterålen som sammenhengende region. Isteden ble dette et prosjekt som skulle komme Lofoten til gode. Her har det vært en interessekonflikt og resultatet har blitt en løsning som har favorisert én region fremfor naboregionen. Det har også vært interessemotsetninger mellom fylkeskommunene i Troms (Vesterålen) og Nordland (Lofoten og Ofoten) om hvor veien burde gå. Fraværet av lokale forpliktelser i form av bompenger førte til at løsningen med minst trafikk ble valgt og at nytten for samfunnet ble mindre enn den kunne ha vært.

Lofast har vært et kostbart prosjekt (samlet om lag 2 mrd. kr i dagens kroneverdi) med begrenset nasjonal betydning. Fra statens side var planen opprinnelig å legge ned fergesambandet fra Svolvær til Skutvik når Lofast åpnet. Dette har imidlertid vist seg vanskelig. Fergesambandet drives videre, om enn med redusert rutefrekvens.

3.8 St. Olavs hospital

Bakgrunn

Dette tiltaket handler om utbyggingen av universitetssykehuset i Midt-Norge, tidligere Regionsykehuset i Trondheim, som startet i 2002 og ferdigstilles i disse dager. Allerede på 1980-tallet ble det klart at deler av bygningsmassen og det medisinske utstyret var utdatert. Men i stedet for å definere mål og hensikt med et utviklingsprosjekt, gikk Sør-Trøndelag fylkeskommune som da eide sykehuset, i gang med intens lobbyaktivitet for å sikre statlige midler til nytt sykehus. Og de oppnådde etter hvert en positiv respons fra Helsedepartementet.



Figur 3.10 Modell av nye St Olavs hospital i Trondheim. Nidelven i forgrunnen

Vinnerforslaget fra en arkitektkonkurranse i 1995 innebar å rive det gamle sykehuset og bygge seks små spesialiserte sykehus, til hvert av de ulike organene i kroppen. Det opprinnelige anslaget på investeringskostnaden (1 mrd. kr) var helt urealistisk. Modellen tilsa dessuten en langt mer ressurskrevende måte å drive sykehuset på. Fortsatt forelå ingen skikkelig utredning verken av behov, mål eller alternative løsninger med tilhørende kostnadsbilde.

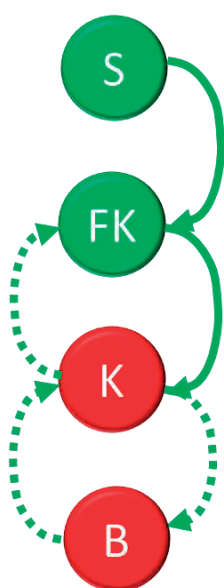
En årelang prosess fulgte, hvor fylkeskommunen gang på gang oppjusterte kostnadsanslaget, og staten gang på gang aksepterte å ta regningen. Først i 1999, da estimatet var økt til 7,25 mrd. kr, begynte Helsedepartementet å stille spørsmål. Og midtveis i prosjektet skjedde noe uventet: godt hjulpet av sykehusreformen i 2002 greide staten plutselig å skyve kostnadsansvaret fra seg. Resultatet ble at fase 2 av utbyggingen i hovedsak måtte finansieres av Helse Midt-Norge som nå hadde overtatt ansvaret for sykehuset etter fylkeskommunen. Det innebar dramatiske innsparingstiltak og at alle andre utbyggingsprosjekt i sykehussektoren i Midt-Norge måtte settes på vent.

Trondheim har i dag fått et nytt og meget stort sykehusanlegg på det opprinnelige området på Øya, som arkitektene har høstet priser for. Det er gjentatte ganger hevdet i offentlig debatt at den tilhørende driftsmodellen er for dyr. Resultatet på lengre sikt kan bli kutt i tilbudet eller nedleggelse av andre sykehus i regionen.

Vurdering

Før sykehusreformen i 2002 ble midler til regionale sykehus delt ut direkte fra Staten, i mange tilfeller store investeringer øremerket for bestemte formål som av mange ble oppfattet som rene gavepakker. I dette konkrete tilfellet var det fylkeskommunen som tok initiativet, og man jobbet fra dag én ut fra den

St Olav hospital



forutsetning at staten skulle finansiere mesteparten av prosjektet og ta kostnadsrisikoen ved overskridelser. Insentivet til nøkternhet og realisme var dermed fraværende. Giver stilte få krav, kanskje fordi man i det lengste antok at mottaker hadde kontroll (informasjonsasymmetri).

De sentrale personene i fylkeskommunen var på sin side mer opptatt av å utløse statlige penger enn å utrede hva som var det beste konseptet for å løse regionens behov for effektive helsetjenester. Bevisst eller ubevisst overlot man planlegging og utbygging til en gruppe arkitekter og en byggeorganisasjon med langt snevrere mål og interesser, økonomisk og faglig. Dette er derfor et eksempel på både en gave og perverse insentiver på to nivåer.

Men så tok staten et brutalt grep ved å fraskrive seg alt ansvar for den videre kostnadsutviklingen. Dermed var det ikke lenger snakk om en gave, og dette kom som et sjokk på sykehuset og helseforetaket. Men de gjenvant kontrollen og bygde på sparebluss i siste fase. Fremtiden vil vise om man har økonomi til å drifte sykehuset slik det var tenkt.

Etter sykehusreformen, som nettopp hadde til hensikt å bringe insentivene til eierne av sykehusene mer i samsvar med befolkningens behov, vil en forhåpentligvis se færre liknende eksempler i fremtiden.

3.9 Undersjøisk biltunnel i Hvaler kommune

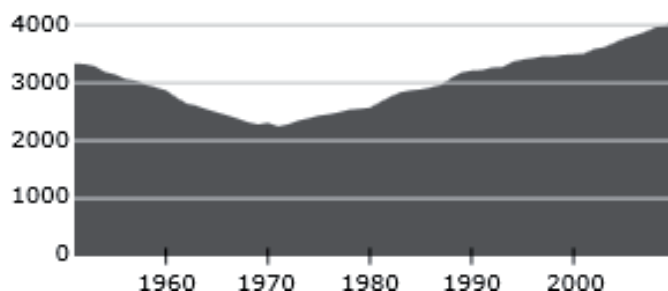
Bakgrunn

Hvaler er en øykommune sør for Fredrikstad og nær svenskegrensen. Den består av syv større bebodde øyer og flere hundre småøyer. De tre vestlige øyene fikk fastlandsforbindelse i 1971. Her finnes størstedelen av befolkningen, og det meste av næringsvirksomheten. De tre små øyene i øst har svært liten befolkning men sesongmessig mange hytteturister. De har ingen fastlandsforbindelse. Den midterste øya Kirkøy er den største med en fjerdedel av befolkningen, og med kommunesenteret som er det største tettstedet. Da de vestlige øyene fikk broforbindelse med fastlandet ble trenden med avfolking snudd.



Figur 3.11 Øykommunen Hvaler består i hovedsak av tre bebodde øygrupper

På slutten av 1980-tallet ble Kirkøy forbundet med de vestlige øyene med en undersjøisk tunnel på ca. 4 kilometer. Fergeforbindelsen ble lagt ned. Investeringen var stor i forhold til folketallet, ca. en million per innbygger på Kirkøy. Dette skulle nedbetales med bompenger fra trafikken til øya.

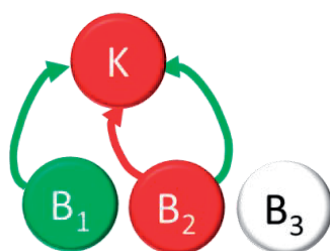


Figur 3.12 Befolkningsutviklingen på Hvaler. Kilde: Wikipedia

Men investeringen var så stor og bomavgiften ble så høy at forventet trafikkvekst uteble. Et problem er at trafikkbelastningen er lav igjennom store deler av året fordi mye av virksomheten på Kirkøy er knyttet til turisme i sommerhalvåret. Kommunen som allerede hadde en anstrengt økonomi måtte skjære ned på utgifter til andre områder. En fikk en periode med begynnende fraflytting fra Kirkøy og en politisk/geografisk konflikt om hvordan problemet skulle løses.

Kommunesammenslåing med Fredrikstad ble nevnt, det møtte stor motstand. Å flytte bomstasjonen til inngangen av øyene var det andre alternativet. Dette ble opplevd som svært urettferdig av folk på øyene i vest. Den sparsomme

Hvalertunnelen



befolkningen på øyene i øst hadde fremdeles ikke fastlandsforbindelse og derfor liten interesse av prosjektet, men ville at brukerne skulle betale slik at det ikke gikk utover kommunale tjenester for dem. Løsningen til slutt ble å flytte bomstasjonen slik at alle måtte betale. Mange år med misnøye fulgte, til prosjektet var nedbetalt etter 20 år i 2009 og bommen ble fjernet.

Vurdering

Dette prosjektet var i utgangspunktet basert på brukerbetaling fra dem som hadde størst nytte av investeringen, det vil si folk på Kirkøy og besøkende til øya, det vil si brukergruppen B₂ i diagrammet. Det handler slikt sett ikke om en gave fra stat eller fylkeskommune. Men premisene var åpenbart feil

fordi investeringens størrelse ikke stod i forhold til folketallet. Det var derfor åpenbart for beslutningstakerne at regningen måtte tas av fellesskapet. Da dette ble klart ble det nødvendig å flytte bommen og investeringen blir i realiteten en gave til fordel for folk på Kirkøy. Disse får fastlandsforbindelse, får beholde kommunesenteret, får økt turisme og verdistigning på egne eiendommer. Giveren blir befolkningen på øyene i vest (B₁) som må betale en ekstra veiskatt på 6-7000 i året per hushold uten at dette gir andre fordeler enn litt bedre tilgang til kommunesenteret. Det hører med til bildet at 60 % av arbeidstakerne i vest er

dagpendlere utenfor kommunen og derfor blir rammet spesielt hardt av bompenggeavgiften. For befolkningen på øyene i øst (B₃) er situasjonen uendret.

Dette tiltaket var i utgangspunktet basert på egenfinansiering fra brukerne og derfor ingen gave eller preget av perverse insentiver. Men konseptvalget var basert på forutsetninger om kostnader og trafikkgrunnlag som ikke var til stede.

Drivkraften bak prosjektet var kommuneadministrasjonen som i dette tilfellet var plassert på feil øy, vekk fra øyene med størst næringsvirksomhet og som bare kunne nås med ferge. Folk på Kirkøy hadde derfor et sterkt insentiv for å finne en løsning og kommunen ble en sterk støttespiller. Så valgte man den mest attraktive løsningen, en undersjøisk biltunnel, som ble alt for dyr i forhold til kommunens økonomiske evne. Det viste seg at trafikkgrunnlaget var for lavt i forhold til forutsetningene, og investeringen ble en belastning for hele kommunen. Dette utløste sterke interessekonflikter, som først og fremst var geografiske og ikke fulgte partipolitiske skillelinjer.

Situasjonen ble opprettholdt i 20 år ved at også det store flertallet i kommunen måtte være med å betale regningen. Uten at dette førte til ytterlige konflikter. Finansieringsordningen ble altså gjort om slik at en del av befolkningen måtte punge ut til fordel for en annen del av beboerne. Med andre ord et tilfelle av gaveoverføring. Men var resultatene mot sin hensikt? I dette tilfellet var de ikke det. En later til å ha oppnådd det som var hensikten, nemlig å først og fremst opprettholde den faste bosettingen og gjøre tilgangen til kommunesenteret enklere.

Det er imidlertid et tankekors at en kunne ha unngått hele problemet i utgangspunktet om en hadde flyttet kommunesenteret til øyene i vest, opprettholdt fergeforbindelsen til Kirkøy og sluppet hele investeringen.

Kapittel 4 Sammenfattende analyse

Prosjektene i denne studien er alle eksempler på investeringer finansiert av sentrale myndigheter med få eller ingen forpliktelser for mottakene, det vi her omtaler som gaver. Prosjektene er også preget av at det oppstår perverse insentiver i en eller annen form, på ett eller flere nivåer. Dette skyldes at det i tillegg til interessekonfliktene ligger en informasjonsasymmetri i bunn, hvor lokale initiativtakere typisk påberoper høy nytteverdi, og i flere tilfeller presenterer kostnadsanslag som er lave og urealistiske. I få av prosjektene har gaver gått inn og etterprøvd tallene eller gjort egne grundige nytte-kostnadsvurderinger for å utligne informasjonsasymmetrien. Vi er her ute etter å finne ut hvordan dette påvirker utfallet av prosjektene, med andre ord hvilke problemer som oppstod og i hvilken grad prosjektene er vellykkete.

4.1 Definisjon av prosjektsuksess

Vellykkethet kan forstås på forskjellige måter. Problemene som oppstår i et prosjekt kan være mer eller mindre alvorlige, og konsekvensene mer eller mindre langvarige. De vanligste problemene er at prosjektet blir forsinket eller overskrider budsjettet. Slike problemer er ofte de minst alvorlige, for ofte er det slik at selv om overskridelsen i forhold til budsjettet er stor, så vil den være liten i forhold til fremtidige driftsinntekter, og derfor påvirkes lønnsomheten bare i begrenset grad på sikt. Paradoksalt nok er det allikevel denne typen problemer som blir mest omtalt i media.

Sett i et større samfunnsperspektiv vil kravet til vellykkethet også være at prosjektet bidrar vesentlig til å realisere avtalte mål, at det i tillegg bare i liten grad får negative konsekvenser, og at en oppnår den langsiktige nytten som var forutsett.

I denne studien har vi valgt å skille mellom tre nivåer av vellykkethet. For det første at leveransen foreligger som avtalt og at produksjonen er tids- og kostnadseffektiv (operasjonell vellykkethet). For det andre at prosjektet gir størst mulig nytte for brukerne og for lavest mulig kostnad (taktisk vellykkethet), og for det tredje at det gir størst mulig samfunnsmessig nytte til lavest mulig kostnad (strategisk vellykkethet)

Dette dreier seg altså for det første om *måloppnåelsen* på de tre nivåene en ser i prosjektfaglig litteratur (Samset, 2008), det gjelder:

- (1) resultatmålet (prosjektleveransen – for bestilleren),
- (2) effektmålet (første ordens effekt - for brukerne), og
- (3) samfunns målet (samlet og langsiktig effekt - for samfunnet)

For det andre handler det om *effektivitet*. Ettersom offentlige ressurser er knappe, kan en ikke definere vellykkethet ved måloppnåelse alene, men må også kreve at målene nås uten at en sløser med ressursene. I økonomifaget opererer man med de samme nivåene, det vil si:

- (1) kostnadseffektivitet - resultatmålet realiseres med minst mulig ressursbruk,
- (2) formålseffektivitet – effektmålet nås med minst mulig ressursbruk, og
- (3) allokeringseffektivitet¹¹ - samfunnets ressurser utnyttes best mulig også i prioriteringen mellom ulike mål, brukergrupper og sektorområder.¹² Se figur 4.1.

Tabell 4.1 Tre nivåer av vellykkethet

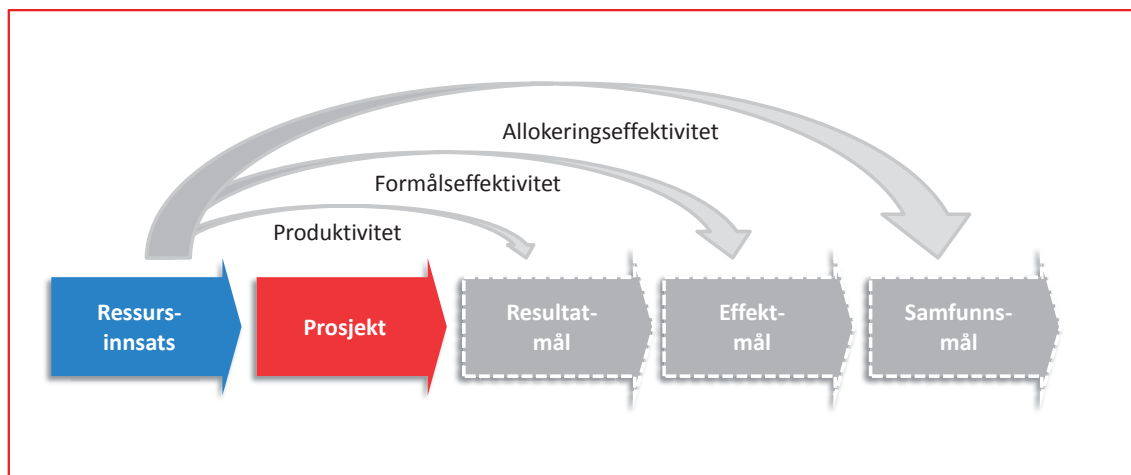
Tre nivåer av vellykkethet	To dimensjoner av vellykkethet	
	<i>Måloppnåelse</i>	<i>Effektivitet</i>
Operasjonell	Resultatmålet nås	Kostnadseffektivitet
Taktisk	Effektmålet nås	Formålseffektivitet
Strategisk	Samfunnsmålet nås	Allokeringseffektivitet

Som nevnt er det i praksis nesten alltid mest fokus på operasjonell vellykkethet. Realiseringen av resultatmålene kan verifiseres straks prosjektet er avsluttet og det er lett å sammenlikne produktiviteten opp mot andre prosjekter. Men taktisk og strategisk vellykkethet kan først vurderes på lengre sikt, og må sees i sammenheng med andre tiltak og samfunnsprosesser som også kan ha bidratt til realiseringen av målene. Dette kan være ressurskrevende, og systematisk evaluering i etterkant gjøres i praksis i liten grad. Store statlige investeringer har imidlertid et bredt samfunnsperspektiv, derfor kommer en ikke unna vurderingen av taktisk og

¹¹ Andre begreper for allokeringseffektivitet er prioriteringseffektivitet eller nytte-kostnadseffektivitet.

¹² Et annet mye brukt skille er mellom *ytre effektivitet* eller «det å gjøre de riktige tingene», og *indre effektivitet* eller «det å gjøre tingene riktig». Ytre effektivitet dekker da både formåls- og allokeringseffektivitet, og henspiller på to typer (nivåer) av samfunnsøkonomisk analyse; 1) nytte-kostnadsanalyse (alle virkninger prissettes i kroner, og vi kan måle allokeringseffektiviteten) og 2) kostnadseffektivitetsanalyse (nytte/måloppnåelse tas for gitt eller måles i fysiske enheter, og vi kan måle formålseffektiviteten).

strategisk vellykkethet. Media og allmenheten vil i mange tilfeller ha meninger om dette selv om det bare er basert på spekulasjon og synsing.



Figur 4.1. Tre nivåer av effektivitet. Et vellykket prosjekt skal realisere vedtatte mål, men det kreves også at dette skjer effektivt i tid og med lavest mulig kostnad

Det er lett å finne eksempler på prosjekter som har vært meget vellykkete i et operasjonelt perspektiv, men mislykkete i et taktisk og strategisk perspektiv. Det gjelder prosjekter der gjennomføringen har vært god og leveransen er fremskaffet med lavere ressursbruk enn forventet – men hvor det ferdige produktet ga lite nytte for brukere og samfunn. Et prosjekt kan også være taktisk vellykket men samtidig strategisk mislykket, eksempelvis dersom brukergruppen ikke egentlig var prioritert av storsamfunnet og/eller hvor deres behov bare ble tidsfredsstilt på kort sikt.

Motsatt kan en finne mange eksempler på prosjekter som var operasjonelt mislykkete (for eksempel med store kostnadsoverskridelser), men som likevel viser seg å være strategisk vellykkete, fordi de langsiktige gevinststrømmene gjør at prosjektet allikevel blir lønnsomt. I denne studien er det strategisk måloppnåelse og allokeringseffektiviteten vi først og fremst vil legge til grunn for vurdering av vellykkethet i caseprosjektene som er beskrevet i kapittel 3.

4.2 Hva som kjennetegner prosjektene

Prosjektene i denne studien er relativt få og valgt fordi de representerer eksempler på fenomenene finansiering uten forpliktelser og perverse insentiver. Fellesnevneren er således stor investeringskostnad, sentral finansiering og

hovedsakelig lokal nytte. Ut over dette er de forskjellige. De representerer ulike sektorer og har ulike aktørbilder og beslutningsprosesser. Staten har ulike mål for investeringene, men mange er delvis begrunnet ved fordelingspolitiske hensyn og flere av prosjektene skal bidra til «vekst og utvikling» i en region. Studien har vist at fenomenene kan oppstå i forskjellige varianter men at det også er klare likhetstrekk.

Bare tre av prosjektene i denne studien har vært gjennom den såkalte KS-ordningen¹³, det er Stad skipstunnel (KS1 og KS2), St. Olavs Hospital (KS2), og Lofast (KS2). Tre av prosjektene ble gjennomført før KS-ordningen oppstod, men ville ellers vært omfattet, det er Lærdalstunnelen, OL på Lillehammer og Hvalertunnelen. De siste to er enten ikke definert som en statlig investering eller er under terskelverdi for ekstern kvalitetssikring.

Fem av prosjektene er store prosjekter med et budsjett på mellom en og to milliarder kroner, mens tre prosjekter (Hvalertunnelen, Linesøya og Rock City) er mindre (50-200 millioner). Staten har vært den sentrale bidragsyteren i alle prosjektene unntatt Hvalertunnelen og Rock City, og bare i disse to har det vært en viss grad av brukerfinansiering. Hvalertunnelen skiller seg fra de øvrige ved at den er finansiert i sin helhet med bompengavgifter og uten bidrag fra stat eller fylke.

Tabell 4.2 Enkelte nøkkeltall for prosjektene. Kostnadstallene er knyttet til de oppgitte årstallene og er ikke prisomregnet

	Turkana fisheries	Linesøya bro-forbindelse	Stad skipstunnel	Rock City kulturhus	E16 Lærdalstunnelen	OL på Lillehammer	Lofoten vei-forbindelse	St. Olavs hospital	Hvalertunnelen
Type prosjekt	Lokal utvikling	vei/bro	skipsfart	kultursenter	vei/tunnel	olympiade	Vei/tunnel	sykehus	vei/tunnel
Departement	UD	SD	FKD	KD	SD	KD	SD	HD	SD
Første kostnads-estimat (mill.)		80	100	30		1000		1000	
Kostnadsramme		114	1800	30		1800	1150	2000	210
Total kostnad (mill.)	1500	250	Ikke påbegynt	50	1050	7500	1367	13000	200
Prosent over/under kostnadsrammen		130		50	0	420	-10	650	-5
Start	1960	2005	1985	2006	1993	1985	1999	2001	1988
Slutt	1990	2011	2018?	2013	2000	1994	2007	2015	1989

¹³ Finansdepartementets ordning for ekstern kvalitetssikring av store offentlige investeringstiltak. KS1 gjelder konseptvalget, KS2 prosjektgjennomføringen. Ordningen omtales også som Statens prosjektmodell, og er beskrevet nærmere i Samset og Volden, 2013.

Alle prosjektene i Norge er initiert lokalt, til dels med god støtte på fylkesnivå, og i to tilfeller har statsråder i ansvarlige departement engasjert seg personlig i initieringen (Lærdalstunnelen og Rock City). Fem av prosjektene er samferdselsprosjekter, det er ett sykehusprosjekt, ett kulturhus og et idrettsarrangement. Prosjektene er listet i tabell 4.2.

Utvalget består med andre ord av svært uensartete prosjekter. Dette understreker det som er nevnt ovenfor, at utvalget ikke gir grunnlag for å kunne trekke generelle slutninger, men bare er egnet til å belyse et fenomen fra ulike vinkler.

Ingen av de norske prosjektene er så mislykket som referanseprosjektet (Turkanaprojektet), som illustrerer gaveøkonomien i sin mest rendyrkede form. Det prosjektet som ligger nærmest er Linesøybroa der en har fått en overføring av hele investeringen fra en giver uten forpliktelser for hverken kommunen eller brukergruppen. Resultatet ble en stor investering som har liten eller ingen nytte for mottakeren og samfunnet. Stad skipstunnel er trolig også slikt ekstremt eksempel dersom det blir realisert, her er dessuten investeringskostnaden mange ganger større enn kostnaden av Linesøybrua.

4.3 Hvor vellykkete er prosjektene og hva er nytteeffekten?

Vurderingen av hvorvidt prosjektene er vellykkete i denne studien vil nødvendigvis være beheftet med svakheter. Den er skjønnsmessig og basert på foreliggende informasjon som til dels er omfattende, men som i enkelte tilfeller kan være mangelfull.

Som nevnt ovenfor skiller vi i vurderingen mellom den nytten prosjektene antas å ha hatt for henholdsvis mottaker og samfunnet på den ene siden, og på den andre siden hvor effektive tiltakene er i et operasjonelt, taktisk og strategisk perspektiv, og med tanke på alternativ anvendelse av ressursene. Vurderingen er sammenfattet i Tabell 4.3.

De minst vellykkete prosjektene

Bistandsprosjektet er som nevnt et særtilfelle som skiller seg ut i denne sammenhengen. Det fikk i sin tid et helsides oppslag i den britiske avisen ”The Guardian” hvor det ble harselert over som et usedvanlig mislykket eksempel på utviklingshjelp der alt gikk galt. Resultatet av investeringene var ikke relevant for brukerne eller samfunnet og ble aldri tatt i bruk. Ressursene var bortkastet både sett i et lokalt og et nasjonalt perspektiv, nytten for mottakeren var liten om en ser bort fra midlertidig sysselsetting og engasjement for noen lokale leverandører, og nytten for samfunnet tilsvarende lav. For de norske operatørene derimot, samt internasjonale leverandører av utstyr og andre tjenester, var tiltaket positivt. Det som skulle vært en ressursoverføring som skapte ringvirkninger i mottakerlandet, ble i stedet en lukket økonomisk sirkel mellom bistandsorganisasjonen og internasjonale leverandører.

Fire av prosjektene i Norge skiller seg ut som strategisk lite vellykkede etter vår vurdering, først og fremst i den forstand at nytten for samfunnet er lav. Det gjelder Stad Skipstunnel, Linesøya, Rock City og Lærdalstunnelen som alle har lav samfunnsnytte og formåls effektivitet. Allokeringseffektiviteten er tilsvarende vurdert å være lav, ettersom en lett kan tenke seg at alternativ bruk av midlene kunne gi større nytte for samfunnet. Dette er nokså opplagt i tilfellet Linesøya der man har bygd en stor og meget dyr broforbindelse til en nesten avfolket øy i havgapet. Broen kostet så mye som to tredjedeler av hva fylkeskommunen investerer på fylkesveiene i hele Sør Trøndelag i løpet av et år, eller halvparten av hva staten bevilger som tilskudd til rassikring på fylkesveiene for hele landet. Lærdalstunnelen er et annet godt eksempel på det samme. Der har en bygget verdens lengste veitunnel (25 kilometer) på den av fem alternative fjelloverganger mellom Oslo og Bergen som er minst trafikkert (14 % av trafikken i 2012). Samtidig investeres det betydelig på andre traseer (for eksempel Hardangerbroen som korter ned reisetiden over Hardangervidda betraktelig).

Tabell 4.2 Sammenfattende vurdering av prosjektene i forhold til effektivitet og nytte

	Turkana fisheries	Linesøya broforbindelse	Stad skipstunnel	Rock City kulturhus	E16 Lærdalstunnelen	OL på Lillehammer	Lofoten vei-forbindelse	St. Olavs hospital	Hvalertunnelen
gaveoverføring uten forpliktelser	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	delvis	delvis
resultateffektivt	lav	lav	ikke påbegynt	middels	god	middels	god	lav	god
formåls effektivt	lav	lav	lav	lav	middels	god	middels	middels	middels
allokeringseffektivt	lav	lav	lav	lav	lav	middels	lav	middels	middels
nytte for mottaker	lav	lav	lav	lav	delvis	delvis	delvis	ja	ja
nytte for samfunnet	nei	nei	lav	lav	lav	delvis	delvis	delvis	ja

Nytten for mottakerne er også lav i disse prosjektene. Unntaket er Lærdalstunnelen som har gitt et bedre veisamband og økt trafikk lokalt, noe som var den egentlige men ikke offisielle begrunnelsen for å bygge tunnelen med statlige midler. Men dette er åpenbart ikke allokeringseffektiv anvendelse av ressurser. Når det gjelder Stad Skipstunnel som fremdeles bare er på konseptstadiet har vi vurdert formåls effektiviteten til å være lav. Det handler her om å bygge en meget stor og dyr skipstunnel for at de største skipene skal kunne unngå et vanskelig farvann utenfor Stadlandet. imidlertid er det nokså åpenbart at nettopp denne brukergruppen ikke vil ha behov for å bruke tunnelen, risikoen for ulykker vil være

langt større enn ved å passere utenfor land og tidskostnaden vil bli betydelig. Uten brukere vil investeringen åpenbart være bortkastet.

Når det gjelder resultateffektiviteten er bildet mer blandet. Stadttunnelen er enda ikke bygget, så der er spørsmålet ubesvart. Linesøybroen ble mer enn dobbelt så dyr som planlagt og fire år forsinket om en legger de opprinnelige forutsetningene til grunn. Rock City ble også vesentlig dyrere enn planlagt, mens Lærdalstunnelen ble bygget i tide og innenfor budsjett.

De mer vellykkete prosjektene

Hvalertunnelen er her vurdert som det prosjektet som har gitt mest nytte for samfunnet i forhold til innsatsen. Det var opprinnelig et alt for dyrt tiltak som forårsaket et stort økonomisk problem i en liten kommune. Det ble løst ved at ikke-brukerne ble tvunget til å betale en stor del av investeringen gjennom bompengavgift. Dette skapte betydelige politiske problemer. 13 år senere, etter at gjelden var nedbetalt, er oppfatningen hos store deler av befolkningen at prosjektet har vært viktig for tilflytning og næringsvirksomhet på øyene. Når det gjelder allokeringseffektiviteten og formåleffektiviteten er allikevel situasjonen noe tvilsom.

De tre siste prosjektene, St. Olavs Hospital, OL på Lillehammer og Lofast kommer i en mellomkategori, de har delvis hatt nytteverdi for samfunnet og mottakerne men formåls- og allokeringseffektiviteten er diskutabel. I tilfellet Lofast valgte man en trasé som riktignok ga korteste vei til fastlandet, men som derfor sjaltet ut trafikken som tidligere gikk via Vesterålen. Dermed reduseres potensialet for å styrke regionen samlet og muligheten for økonomiske ringvirkninger en kunne fått ved å bygge videre på den opprinnelige traseen. Taperen er fraflyttingsdistriktet Vesterålen.

Når det gjelder St. Olavs Hospital har man utvilsomt hatt nytte av den omfattende nybyggingen og moderniseringen som har funnet sted. Men prosjektet var lagt alt for stort an med en tredobling av arealet og en mangedobling av kostnadene i forhold til det opprinnelige budsjettet. Dette har skapt store økonomiske problemer for helseforetaket og driftsproblemer for sykehuset. Det har vært store kostnadsoverskridelser i forhold til opprinnelige anslag og prosjektet er også mange år forsinket.

Når det gjelder OL på Lillehammer så er situasjonen den samme som slike arrangementer rundt om i verden. Kostnadene overstiger langt de opprinnelige estimatene. Anleggene er overdimensjonert i forhold til den sparsomme befolkningen, og kapasitetsutnyttelsen i ettertid er dårlig. Tiltaket representerte en stor økonomisk innsprøytning for næringslivet i dette området som har hatt betydelig nytte på kort sikt, og også har gitt mer langvarige økonomiske ringvirkninger. Spørsmålet er om det står i forhold til investeringene. Dette er selvsagt et politisk spørsmål. Allokeringseffektiviteten er skjønnsmessig vurdert å være middels, det samme gjelder nytten for samfunnet og mottakeren. Selve idrettsarrangementet var som man vet godt gjennomført og vellykket. Men staten,

som altså i utgangspunktet hadde stilt en garanti for 1,8 milliarder kroner måtte tilslutt ut med over 7 milliarder når inntektene var trukket fra.

4.4 Utilsiktete virkninger som følge av perverse insentiver

Når det gjelder referanseprosjektet (Turkana) ser man en rekke utilsiktede virkninger. Det viktigste er trolig det som er omtalt ovenfor, at det meste av økonomiske transaksjoner skjedde utenfor mottakerlandet, det vil si mellom giver og internasjonale aktører. Mottakerlandet ble sittende med industrianlegg, båter og veier som ikke kunne brukes, og landområder som var ødelagt for beiting. Den utilsiktede virkningen for mottakerne var først og fremst fraværet av positive virkninger og bedring av levekårene. Prosjektet hadde med andre ord svært lite virkninger verken positive eller negative. For giver, som hadde startet med et avgrenset nødhjelpsprosjekt, ble tiltaket svært mye dyrere enn forutsett.

Det mest umiddelbare av uforutsette hendelser i Norge som også gjelder alle unntatt ett prosjekt (Lofast) er at sluttkostnaden for giver ble høy i forhold til det opprinnelige anslaget, eller vurdert i forhold til hva en i ettertid kunne anta å være en rimelig størrelse på investeringen. Det ligger kanskje i gaveøkonomiens dynamikk at det av og til blir slik. Men hvorvidt det var tilsiktet eller ikke er vanskelig å vurdere.

- I tilfellet Linesøybroen må mye av årsaken trolig tilskrives slett arbeid fra de økonomiske rådgiverne som utarbeidet den samfunnsøkonomiske analysen. Rådgiverne var finansiert av fylkeskommunen, som kanskje hadde forventninger om et positivt resultat og som på sin side hadde uheldige insentiver skapt av tilskuddsordningen for fergeavløsningsprosjekter. Staten stolte trolig på at utredningen var riktig og at prosjektet var lønnsomt.
- Når det gjelder skipstunnelen er det ene prosjektforslaget etter det andre blitt utarbeidet gjennom en periode på 30 år, etter hvert som initiativtakerne gang på gang har fått avslag fra staten. Prosjektet har i prinsippet vært det samme hver gang, men en har oppskalert både tunnelens dimensjon og kostnadsestimatet etter hvert som årene har gått, og kostnaden er nå det mangedobbelte. Men dette var antakelig mer et resultat av forutsetningen om at skipstunnelen skal fullfinansieres av staten, noe som gjør det mulig for perverse insentiver å oppstå, og ikke noe en hadde planlagt fra starten.
- Når det gjelder kostnadsestimatet for OL på Lillehammer, så var det åpenbart urealistisk lavt. Men om det var et taktisk grep å angi et lavt estimat innledningsvis for å sikre statlig garanti er vanskelig å vurdere. Mye

tyder på at det var et element av dette, men i så fall i kombinasjon med en god porsjon naivitet med hensyn til hva et slikt arrangement ville koste.

- Når det gjelder St. Olavs Hospital startet man også med et urealistisk lavt estimat, etter sigende basert på et benkeforslag i fylkestinget. Men da ballen var satt i bevegelse og arkitektkonkurransen var gjennomført løp det hele løpsk. Modellen var klar, vinneren var kåret, og en regnet med at staten skulle betale for det hele. Med andre ord et klart opplegg for at perverse insentiver kan oppstå.

Når det gjelder virkningene av de åtte prosjektene på litt sikt etter gjennomføringen er det ikke de store utilsiktede virkningene som preger bildet, men heller den intenderte effekten som uteblir.

- Broen til Linesøya blir stående nesten ubrukt fordi befolkningstallet er for lite og minkende.
- Rock City er marginalisert ute i periferien, uten driftsmidler, kulturelt innhold og tilstrekkelig publikum. Trondheim har fått attraksjonene og publikum innenfor denne kulturelle nisjen, og det er Oslo som har utøverne og fagmiljøet. Som uttalelsen i pressen lød: «det er lettere og billigere å komme seg til New York enn til Namsos, nesten uansett hvor i landet du bor».
- Trafikken på stamveien mellom Oslo og Bergen og gjennom Lærdalstunnelen uteblir fordi staten her har satset på feil trasé.¹⁴
- Utvidet regionalt samarbeid og økonomiske ringvirkninger i Lofoten/Vesterålen uteblir fordi Vesterålen er blitt forbi-passert av en ny veitrasé som frakopler dette området mot statens og veietatens anbefaling.
- Ringvirkningene fra OL er blitt mindre enn forventet fordi en har lagt dette store arrangementet med sine gigantiske idrettsarenaer i et område med relativt liten befolkning som ikke kan utnytte kapasiteten effektivt.

De tre prosjektene som utløste vesentlige negative utilsiktede virkninger var først og fremst St. Olavs Hospital, Hvalertunnelen og Lærdalstunnelen.

- I tilfellet St. Olavs hospital skyldtes dette en kombinasjon av overinvestering, store forsinkelser i byggeprosjektene, og staten sa stopp for videre finansiering halvveis i prosjektet. Dette førte til store

¹⁴ Som professor i samfunnsøkonomi, Victor Norman, har uttrykt det: «Når jeg vil slippe unna familien og få den ultimate ensomhetsfølelsen, kjører jeg meg en tur i Lærdalstunnelen».

driftsmessige og økonomiske problemer, konflikter mellom ledelse og ansatte, flere lederskifter, etc.

- I tilfellet Hvalertunnelen resulterte overinvesteringen i store økonomiske problemer for kommunen og en dyp politisk og geografisk konflikt i befolkningen når spørsmålet om hvem som skulle betale kom på bordet. Resultatet ble vedvarende misnøye og splittelse i befolkningen når tunnelen som bare betjente en av øyene ble gjort til et spleiselag for alle beboerne, også de som ikke brukte tunnelen.
- I tilfellet Lærdalstunnelen griper man inn i et etablert trafikkmønster og omdefinerer den minst trafikkerte og lengste veien til stamvei mellom landets to største byer. Dette gir ikke den tilsiktede endringen av transportstrømmene, men skaper uklarhet om fremtidige veisatsinger i transportkorridoren, ettersom det allerede eksisterer seks parallelle alternative traseer. Ressursene spres nå tynt på flere traseer og prosjektet har dermed en både forsinkende og fordyrende virkning på realiseringen av det overordnede målet som er å få en effektiv transportvei mellom Oslo og Bergen

4.5 Forklaringer og årsakssammenhenger

Det er svært sjelden bare ett forhold som forklarer hvorfor ting skjer i valget og gjennomføringen av store offentlige prosjekter. Men i de fleste tilfeller vil enkelte forhold være viktigere enn andre. At staten bekoster alle utgifter og at det ikke kreves egenfinansiering er selvfølgelig en viktig årsak. I alle prosjektene er dette tilfellet, unntatt i to (St. Olav Hospital og Hvalertunnelen). I alle prosjektene bortsett fra det siste (Hvalertunnelen) er det snakk om bottom-up-prosesser der initiativet kommer fra lokalsamfunnet og pådriveren i de fleste tilfellene er på kommunalt nivå, godt støttet av fylkeskommunen. I to av tilfellene (Stad skipstunnel og Lofast) berører prosjektet to fylker samtidig og begge fylkeskommunene er aktive i å drive frem prosessen.

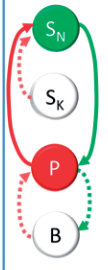
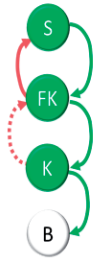

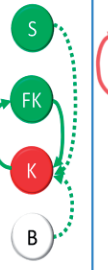
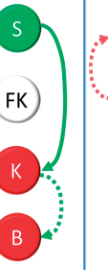
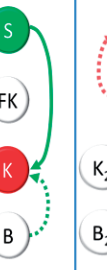
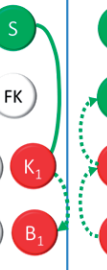


At initiativene kommer fra lokalt hold er et godt grunnfestet og høyt verdsatt demokratisk prinsipp i Norge. Ulempen er kanskje at det lett oppstår informasjonsasymmetri i forhold til giveren (staten), som i mange tilfeller vil ha begrenset informasjon om tiltaket og konsekvensene av det, og liten mulighet til å etterprøve dette.

Stad Skipstunnel er imidlertid et særtilfelle der staten har gjort nettopp dette, og gang på gang fremskaffet informasjon for å kunne vurdere prosjektforslaget. Det er symptomatisk at staten allikevel ikke har lyktes i å avvise prosjektforslaget ut fra en økonomisk vurdering om at det har negativ netto nytte. Dette kan forklares med legitime politiske og demokratiske prosesser, sterke interessegrupper, skiftende regjeringer i årenes løp, etc. Statens prosjektmodell med krav om tidlig kvalitetssikring av prosjektforslag er et instrument som kan brukes for å motvirke

informasjonsasymmetri i slike tilfeller, men det garanterer ikke at staten «tør» å avvise prosjektet selv om det er dårlig. Ekstern kvalitetssikring gjelder dessuten bare for de aller største investeringsprosjektene, og ikke for det store flertallet av offentlige investeringstiltak.

Men vi ser også i disse prosjektene at sterke aktører på giversiden kan være instrumentelle i at ting skjer, og at det skjer tidligere enn en ellers kunne forvente. Dette forekommer imidlertid bare i to prosjekter (Rock City og Lærdalstunnelen), og det gjelder to statsråder som begge er hjemmehørende i de aktuelle landsdelene. I tilfellet Rock City signaliserer en valgglad statsråd muligheten for statlige midler, som blir tolket i kommunen for mer enn hva det er verdt, og dermed setter man i gang et prosjekt som kommunen ikke har råd til å finansiere eller drive. I det andre tilfellet skjærer statsråden gjennom både i forhold til fagetatens råd og det farende folkets valg av veitrasé mellom Oslo og Bergen, og får bygget verdens lengste veitunnel i hjemfylket, med den begrunnelse at dette skal bli den nye stamveien, noe alt tyder på at den ikke vil bli.

Tabell 4.3 Transaksjonsdiagrammer og vurdering av prosessene, aktørene og utfallet

	Turkana Fisheries	Linesøya bro-forbindelse	Stad skips-tunnel	Rock City kulturhus	E16 Lærdals-tunnelen	OL Lillehammer	Lofast vei-forbindelse	St. Olavs hospital	Hvaler-tunnelen
									
Gaveoverføring uten forpliktelser	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	delvis	nei
Utfallet et annet enn intensjonen	ja	ja	ja	nei/ja	ja	nei	nei	ja/nei	Ja/nei
Motivasjonsproblem	ja	ja	ja	delvis	ja	delvis	ja	delvis	ja
Informasjonsproblem	ja	ja	nei	ja	nei	ja	delvis	ja	ja
Aktør på giversiden med egen agenda	ja	nei	nei	ja	ja	nei	nei	nei/ja	nei
Aktør på mottaker-siden med egen agenda	ja	ja	ja	ja	ja	ja	uklart	ja	uklart

Men det er også et tredje prosjekt der en sterk aktør er helt instrumentell i at det oppstår perverse insentiver (OL på Lillehammer). I det tilfellet handler det altså ikke om en enkeltperson men den internasjonale olympiske komité, som stiller et ufravikelig krav om statlig garanti for alle kostnader, inklusive eventuelle overskridelser, om man skal komme i betraktning som søkerland. Og det er så mye prestisje knyttet til slike arrangementer at de nasjonale myndigheter gir etter for kravet hver gang. Så også i Norge, til tross for at den siste delen av betingelsen, nemlig å garantere for alle overskridelser, fjerner alle restriksjoner lokalt og åpner i deres øyne pengesekken på fullt gap. Med andre ord en potensielt stor gave som legger til rette for at perverse insentiver kan oppstå. I tilfellet Lillehammer lyste varsellampene et stykke inn i prosessen og staten måtte inn å få kontroll på løssluppenheten, noe en til en viss grad lyktes med.

Som en interessant observasjon er det verdt å merke seg at i tilfellet OL i Tromsø unngikk man hele problemet ved å kreve at en andel av både investeringen og overskridelsene skulle dekkes av idrettsorganisasjonene. Selv om det bare var en liten del, var den tilstrekkelig stor til at organisasjonene selv innså det urealistiske i prosjektet da kostnadsestimatet plutselig ble doblet. Det skjedde som resultat av at staten gjennomførte en ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget som skulle oversendes regjeringen. Resultatet ble at idrettsorganisasjonene selv valgte å trelle OL-søknaden.

Noe av det samme skjedde i tilfellet St. Olavs Hospital, da staten overførte eierskapet for statlige sykehus til regionale helseforetak. Dette resulterte i en bråstopp i pengeflommen og en ny nøkternhet i den videre utviklingen og byggingen av sykehuset i Trondheim.

Tabell 4.3 viser en skisse av transaksjonsprosessene i de åtte prosjektene. Brukeren, det vil si publikum, er i mange tilfeller frakoblet disse prosessene og i svært varierende grad den som drar nytte av investeringene. Dette er ikke ulikt det man ser i mange bistandsprosjekter. Tvert imot er det de ulike mellomleddene, herunder de som hevder å representere brukerne, som ofte legger føringene, men disse kan ha en egen agenda.

Som nevnt ovenfor er det akkurat dette som skjer i Turkanaprojektet. Her er det mellomleddet, i dette tilfellet den norske prosjektoperatøren som er den sentrale parten mens både brukeren og myndighetene i mottakerlandene i det alt vesentlige er frakoblet det som skjer. Det er rimelig å tro at operatøren har som mål å lykkes med prosjektet i forhold til mottakeren og sin oppdragsgiver. Flere omstendigheter, ikke minst manglende kunnskap, forståelse og kompetanse gjør at han mislykkes. Men operatøren har selvsagt også en annen agenda, i form av egen inntjening og kompetanseoppbygging/dyktiggjøring for videre oppdrag i bistandssektoren, hvor han får full uttelling.

I prosjektene i Norge er alle transaksjonsdiagrammene ulike men det er også viktige likheter:

- I tilfellet Linesøybroen er det de få brukerne på denne nesten fraflyttete øya som står i fokus og de eneste som får glede av investeringen fullt ut. Det paradoksale er at dette sannsynligvis ikke vil fortsette og at det med tiden vil være svært få brukere andre enn feriefolket.
- Når det gjelder Lærdalstunnelen har lokale brukere åpenbart fått glede av investeringen, som erstatter Norges lengste fergesamband, mens brukergruppen som prosjektet formelt sett var tiltenkt, det vil si de reisende mellom Oslo og Bergen, har svært liten nytte av investeringen.
- I tilfellet veiforbindelsen til Lofoten (Lofast) som berører to fylker, var det i utgangspunktet to brukergrupper i Nordland fylke (distriktene Lofoten og Vesterålen) som skulle ha glede av investeringen. Men traseen ble lagt om og det ene distriktet ble koblet fra slik at bare den ene brukergruppen ble tilgodesett.
- Når det gjelder OL på Lillehammer var det en brukergruppe, tilskuerne, som fikk betale for fornøyelsen, en annen som midlertidig hadde gleden av å arrangere det hele, en tredje gruppe av idrettsutøvere og lokalbefolkning som benytter arenaene i ettertid, og et næringsliv som i større eller mindre grad har dratt nytte av det hele. Dette er kanskje det av prosjektene bortsett fra St. Olavs Hospital som har gitt størst nytte for brukerne.

Transaksjonsdiagrammene viser at det i alle tilfeller, bortsett fra Hvalertunnelen, skjer overføringer fra statlig hold, enten direkte eller via fylket, mens det i ett tilfelle (Rock City) skjer i adskillelig mindre grad enn forventet.

Det er tydelig informasjonsasymmetri i alle prosjektene men også svikt på motivasjonssiden i form av til dels sterke interessemotsetninger både mellom brukere og kommunenivå, kommune og fylkeskommune og kommune og stat. Det finnes imidlertid ikke noe klart felles mønster. Det i seg selv er en interessant observasjon.

Om en skal trekke noen konklusjoner av de erfaringene som de åtte norske investeringsprosjektene representerer, må det være følgende:

- Casene er kjennetegnet ved at sentralt nivå finansierer investeringer med liten eller ingen økonomisk forpliktelse for mottaker.
- I de fleste tilfellene ser vi at mottakergrupper – først og fremst representert ved kommunen og lokale interessegrupper - er sterkt involvert i initiering, design, planlegging etc., men ikke gjennomføringen. Her skiller de norske prosjektene seg fra typiske bistandsprosjekter som for eksempel Turkana-prosjektet, og engasjementet er et tegn på at de norske prosjektene er ønsket og ment å gi nytte for de aktuelle gruppene.

- Rammebetingelsen med statlig finansiering antas allikevel å ha skapt perverse insentiver hos ulike grupper til å foreslå prosjekter som man ikke ville ha prioritert om man måtte finansiert dem selv.
- Ikke minst ser vi at prosjekter som kanskje i utgangspunktet er fornuftige blåses opp og overdimensjoneres fordi de er gratis.
- De tidlige kostnadsanslagene fra initiativtakerne er typisk lave, og mye tyder på at dette gjøres delvis bevisst for å maksimere sannsynligheten for å få finansiert prosjektet. (Welde m.fl., 2014) Tilsvarende overdrives nytteverdien både for brukergruppen og resten av samfunnet.
- Dette kan skje uten at giver får kunnskap om det, på grunn av informasjonsasymmetri. Giver har erfaringsmessig stor tillit til informasjonen fra kommuner og fylkeskommuner, og ser derfor ikke behov for å gjøre nye undersøkelser verken av behov, nytte eller kostnad av prosjektene.
- Perverse insentiver kan også oppstå der en har sentrale politikere eller andre aktører på giversiden som enten har en egen agenda (valgkamp) eller har sin lojalitet mer hos lokale interessegrupper enn hos giver (storsamfunnet). Interessen for å undersøke reelt behov, nytte og kostnad er da kanskje ikke engang til stede.
- Resultatet er i mange tilfeller at prosjektene blir svært dyre. Ofte ses store kostnadsoverskridelser sammenlignet med budsjett, men det trenger ikke bety at effektiviteten er uakseptabelt lav i gjennomføringen (ineffektiv prosjektorganisasjon eller leverandør), det kan som sagt like gjerne skyldes urealistiske estimater i forkant.
- Et annet resultat er at prosjektene ofte ikke gir den ønskete nytteverdien eller måloppnåelsen som giver hadde sett for seg og blitt forespeilet. Kanskje i slik grad at prosjektet var en feilprioritering vurdert ex post. Med et annet konseptvalg kunne en trolig oppnådd høyere formåls effektivitet i forhold til politiske mål, eller høyere nytte-kostnadseffektivitet. I andre tilfeller kan problemet være at forholdene og betingelsene for å lykkes har endret seg underveis.
- Egenfinansiering på mottakersiden er brukt i noen av casene, og kan synes å fungere som et egnet virkemiddel for å redusere perverse insentiver. Også der dette ble innført først etter at ting hadde kommet ut av kontroll, virket det disiplinerende og gjorde at en unngikk enda større problemer.

Kapittel 5 Oppsummering, drøfting og anbefalinger

I dette kapitlet gir vi først en kort oppsummerende vurdering av hvor stort problemet med perverse insentiver er i caseprosjektene (kapittel 5.1). Deretter drøfter vi i kapittel 5.2. de mest aktuelle mottiltakene, både i lys av den teoretiske modellen, erfaringer fra caseprosjektene, erfaringer med Statens prosjektmodell og det vi vet om erfaringer fra andre land. Kapittel 5.3. oppsummerer kort forskernes viktigste anbefalinger.

5.1 Problemet med perverse insentiver

Et perverst insentiv henspiller på den situasjon at en aktør motiveres til å ta valg som viser seg å være uhensiktsmessige eller kostbare sett i storsamfunnets perspektiv. Uttrykket «mot sin hensikt» brukes for å karakterisere resultatet av perverse insentiver. Problematikken med gaver og perverse insentiver kommer fra internasjonal utviklingsbistand hvor dette er et grunnleggende og vedvarende problem. Utgangspunktet for denne studien var å se om liknende problemer oppstår i prosjekter i distrikts-Norge som finansieres av en rik stat. En slik problemstilling kan trolig provosere mange. Investeringer vedtatt i politiske organer og finansiert for en stor del ved skatt er selvsagt ikke gaver i vanlig forstand.

Studien bruker et bistandsprosjekt som referanseprosjekt. Turkanaprojektet er ekstremt mislykket, selv for et bistandsprosjekt, og er kun tatt med for å vise hvor galt det kan gå. Men også de norske prosjektene er sentralt finansiert mens nytten tilfaller en liten gruppe uten at det medfører økonomiske forpliktelser. Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som er beskrevet i kapittel 2, finner vi klare tegn på både motivasjonsproblemer og informasjonsproblemer også i de norske prosjektene. Det er interessemotsetninger mellom giver og mottakere, noe som først og fremst skyldes den underliggende forutsetningen om sentral finansiering. Informasjonen om prosjektene kommer i hovedsak fra kommuner, fylkeskommuner, lokale veikontorer etc. og kontrolleres i liten grad av staten.

Vår vurdering av de norske prosjektene er at halvparten scorer meget dårlig med hensyn til i hvilken grad de tilfører nytte for brukere og for samfunnet. To av prosjektene ligger faktisk nært opp til referanseprosjektet fra bistandssektoren. En har her endt opp med konseptuelle løsninger som ganske sikkert ikke ville blitt prioritert om mottaker måtte finansiert dem selv. Vi ser også eksempler på at det er brukt mye ressurser på unyttig lobbyvirksomhet og at mottakergrupper i mange tilfeller har spilt inn urimelig høye krav til standard, omfang. etc. De to prosjektene som kommer best ut i vår vurdering av vellykkethet er begge realisert med noen form for egenfinansiering.

En viktig forskjell mellom de norske prosjektene og bistandsprosjektet er at mottakergruppene ofte er sterkt involvert i initiering og planlegging av prosjektene. Dette er del av en norsk tradisjon med bottom-up prosesser og sterk lokal medvirkning. Engasjementet kan bidra til å sikre at prosjektene får større nytte enn de ellers ville fått, om ikke for storsamfunnet så for brukerne. Det gjør imidlertid ikke at de perverse insentivene blir mindre, de tar bare en annen form enn i bistandsprosjekter. Prosjekter som kanskje i utgangspunktet er fornuftige blåses opp og overdimensjoneres, kostnadsfokuset forsvinner i planleggingen, og resultatet blir svært lite formåls effektivt. Vi kan kanskje si at de perverse insentivene i norske prosjekter primært ligger hos mottaker selv, i motsetning til i bistandsprosjekter hvor det ofte er operatører, konsulenter og andre tredjeparter som utnytter givers godhet og mangel på informasjon.

5.2 Mest aktuelle tiltak

Fra teorien

Som diskutert i kapittel 2 er det, enkelt sagt, to hovedtyper av tiltak for å løse problemene med perverse insentiver som følger av at staten gir investeringer som «gaver»:

Det første handler om å **reducere interessekonfliktene** mellom giver og mottaker. Den mest åpenbare løsningen for staten er selvsagt å ikke gi en gave likevel. Statens ønske om å subsidiere visse typer investeringer lokalt, er imidlertid et politisk spørsmål og legitimt også om de ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme i et nasjonalt perspektiv. Poenget må være at det finnes måter å gjøre dette på som ikke innebærer at kommuner og andre selv kan definere behov, krav til løsninger og omfang etc., uten at de samtidig må forholde seg på en forpliktende måte til kostnadene. Tiltak må ifølge prinsippal-agentmodellen handle om å ansvarliggjøre mottakerne økonomisk eller på annen måte i større eller mindre grad. Stikkord kan være medfinansiering, risikotaking, rammebevilgning, etc.

Den andre hovedtypen av tiltak handler om å **reducere informasjonsasymmetrien**. Igjen; det kan være fullt ut legitimt for staten å ønske å tilgodese visse kommuner e.l., men poenget her er å sikre at staten har riktig informasjon på bordet før beslutningen tas. Typiske tiltak vil handle om å kontrollere den informasjonen som skal ligge til grunn for beslutning, ikke minst gjennom å innhente synspunkter fra andre enn initiativtakerne. Dermed vil man også indirekte redusere motivasjonsproblemet fordi det blir vanskeligere å forsøke og lure staten.

Erfaringer fra casene

Fra den empiriske gjennomgangen finner vi støtte for det som teorien predikerer, nemlig at prosjekter med elementer av egenfinansiering fremstår som mer vellykkede. Hvalertunnelen er kanskje det beste eksemplet, her var brukerne innstilt på å betale bompenger fra første stund, selv om belastningen på de ulike gruppene skulle bli endret etter hvert. I caset St. Olavs Hospital kom kravet om

ansvarlighet sent, men førte til et rimelig vellykket prosjekt til slutt. Vi kan merke oss at i prosjektet Linesøybroa hadde man en god insentivordning i utgangspunktet, hvor kommunen skulle finansiere en andel samt overskridelser. Men avtalen ble satt til side da det gikk galt. Det viser hvor viktig det er at kravet om medfinansiering eller risikotaking er *reelt og troverdig* helt fra starten. Hvis ikke får man en spillsituasjon ex post hvor giver ender opp med å punge ut allikevel. I casene Rock City og St. Olavs Hospital var det ingen som trodde at kravet om lokal ansvarlighet var reelt, og da staten faktisk ikke ville betale mer enn avtalt ble mottaker svært overrasket og frustrert. Dette skapte umiddelbart problemer for prosjektene.

Tilsvarende er det viktig at krav fra staten om å ta ut ringvirkninger og andre nasjonale effekter, er eksplisitte og tydelige. I de fleste av prosjektene er det uklart hvor stor vekt staten har lagt på fordelingspolitiske og regionale hensyn versus andre samfunns mål. I realiteten har det lokale eller regionale perspektivet typisk vært det dominerende. Selv et nasjonalt prestisjeprosjekt som OL på Lillehammer ble av mange begrunnet med behovet for å skape økonomisk vekst i en region som hadde kommet i «oljeskyggen». Prosjektene må i større grad klargjøres, både for å unngå misforståelser mellom partene og fordi det kan ha stor betydning for hvilket tiltak som er mest optimalt. I tilfellet Rock City hadde staten forventninger om nasjonale gevinster, men mottakerne oppfattet kun at prosjektet skulle ha gevinster for dem selv. Da er det ikke overraskende at prosjektet i ettertid betraktes som lite vellykket i storsamfunnets øyne. Som nevnt i kapittel 2 er det frie penger som gir den største nytteverdien for mottaker, så hvis det primært er omfordeling av kjøpekraft som er målet, bør en fokusere på denne type virkemidler heller enn å drive fordelingspolitikk gjennom konkrete investeringsprosjekter.

Gjennomgangen av casene viser videre at informasjonen som ligger til grunn for prosjektprioritering vanligvis kommer nedenfra og er fremskaffet av de lokale initiativtakerne selv eller deres konsulenter. Kostnadsanslagene viser seg i ettertid å være urealistisk lave i minst halvparten av prosjektene, og nyttevirkningene som var lovet uteblir. Det er kun i caset Stad skipstunnel at staten innhentet egne, uavhengige samfunnsøkonomiske analyser (som del av KS1-ordningen). Disse har da også slått fast det svake nytte-kostnadsforholdet i prosjektet. Tre prosjekter har hatt en uavhengig vurdering av kostnadsestimatet (som del av KS2) og disse prosjektene har da også holdt rammene.

Generelt er det viktig at uavhengige analyser kommer så tidlig at beslutningen om å gjennomføre prosjektet ikke allerede er tatt for alle praktiske formål. Videre er det selvsagt slik at de politiske beslutningstakerne må «tørre» å skrinlegge prosjekter som åpenbart er dårlige investeringer. Stad skipstunnel er et spesielt prosjekt som må nevnes i denne sammenheng. Ideen har vært diskutert i 150 år, men har særlig vært gjenstand for en rekke utredninger siden midten av 1980-tallet. Forutsetningen har de senere årene vært at staten skulle betale for hele prosjektet. En rekke utredninger har gang på gang vist at prosjektet er ulønnsomt og at begrunnelsen for gjennomføring ikke holder. Bortsett fra regjeringen Brundtland III, som skrinla prosjektet i 1996, har ingen av regjeringene senere markert at det

vil være uaktuelt med statlig finansiering. Det er uheldig dersom staten ikke «tør» å gi et endelig avslag men opprettholder et håp hos de lokale initiativtakerne. Da kan man få inntrykk av at dersom en arbeider lenge nok for et prosjekt så får man til slutt gjennomslag. Dette synes å gjelde i stor grad for transportprosjekter. Det er med andre ord behov for *klare og entydige beslutningskriterier* som kan bidra til å avvise prosjekter som ikke tilfredsstillende disse. Dette vil ikke erstatte det politiske skjønn, men bidra til at folkevalgte får mer relevante prosjekter å velge imellom.

Nærmere om Statens prosjektmodell

En utfordring ved statlige investeringer i Norge har som nevnt vært den sektorvise og ofte lokalt forankrede planleggingsprosessen. Tidligfasen har typisk vært en nedenfra-og-opp prosess hvor ideene oppstår lokalt hos de som drar nytte av prosjektet. Eventuelle samfunnsøkonomiske analyser kommer sent, viser ofte et skjevt bilde av prosjektet, og blir heller ikke vektlagt av beslutningstakerne.

Statens prosjektmodell som ble innført i år 2000 representerer en noe mer toppstyrt prosess, forankret i Finansdepartementet, som stiller krav om et overordnet samfunnsperspektiv i beslutningsdokumentene og at en uavhengig part skal kontrollere dette. Dermed kan en sikre at prosjektet tilfredsstillende målbare kriterier, og at forutsetningene som prosjektet bygger på er realistiske. Antallet caseprosjekter i denne studien som har vært underlagt ordningen er meget lite og derfor ikke egnet til å dokumentere ordningens effekter på graden av perverse insentiver. Det vises i stedet til Samset og Volden (2013) som ser på de første 40 prosjektene som har gjennomgått KS2 og som nå er ferdigstilt. Hele 80 % holder seg innenfor kostnadsrammen, noe som er et meget godt resultat sammenlignet med situasjonen på 1990-tallet da overskridelser var det vanlige.

Mens kvalitetssikring av kostnadsestimatet (KS2) antas å bidra til operasjonell vellykkethet er det kvalitetssikringen av konseptvalget (KS1) som skal gi mer taktisk og strategisk vellykkede prosjekter. Tanken er at dette skal gjøre det vanskeligere å få staten til å prioritere prosjekter som er dokumentert ulønnsomme eller lite formåls effektive. Dette vil i sin tur redusere insentivene til å foreslå de aller minst vellykkete prosjektene. OL i Tromsø er et eksempel på at det faktisk er blitt vanskeligere å realisere ulønnsomme prosjekter. Kvalitetssikringen av OL i Tromsø (KS1) viste at kostnadene ville bli dobbelt så høye som antatt, og dermed også idrettsorganisasjonenes eget bidrag. De valgte dermed å trekke OL-søknaden.

I denne rapporten har vi vist at flere prosjekter mangler en god begrunnelse og at samfunnet sannsynligvis kunne fått mer for pengene ved å prioritere annerledes. Prosjekter er blitt iverksatt uten noen utredning av behov og alternativer, eller basert på ren ønsketenkning, eller de er kommet i stand som del av en politisk hestehandel. Dette har likheter med en av konklusjonene til Welde m.fl. (2013), om at det ikke kunne påvises noen sammenheng mellom hvilke vegprosjekter som ble prioritert for gjennomføring og deres kvantifiserte nyttevirkninger. En medvirkende årsak kan være mangelen på *transparens* i bruken av offentlige midler. Statens prosjektmodell bidrar til transparens i arbeidet med blant annet tidligfaseutredninger, kostnadsestimering og ikke minst beslutningsprosesser. Krav

om godt dokumenterte og begrunnede prosesser kan være med på å avsløre om forholdene er slik at perverse insentiver kan oppstå.

Statens regulering av de store investeringsprosjektene kan være mer eller mindre detaljert. Tidligere studier viser at det ofte fungerer best å stille *overordnede krav* til strukturer, prosesser, resultater, etc., men ikke blande seg inn i selve prosjektgjennomføringen, (Samset m.fl., 2006). KS-ordningen stiller krav til hvilken dokumentasjon som må foreligge, men krever ikke at etatene bruker bestemte verktøy, skjema etc., og en legger seg ikke opp i selve gjennomføringen av prosjektet etter at det er igangsatt. Dette er i tråd med de reformprosessene en ellers har sett i staten de siste tiårene, mot mer «frihet under ansvar», mål og resultatstyring, bestiller-utfører-modeller, etc. (ofte omtalt som New Public Management, senere varianter omtales som Post-New Public Management) (Christensen, 2009). Tanken er at dette gir bedre forutsetninger for effektivitet.

Erfaringer fra andre land

Alle prosjektene vi har sett på har fått tildelt budsjett mer eller mindre skjønnsmessig for det enkelte prosjektet. Som påpekt i litteraturen kan dette i seg selv gjøre at insentivene blir perverse. Flyvbjerg m.fl. (2003) har argumentert for at staten ikke bør stille midler til rådighet for bygging av spesifikk infrastruktur, men heller utstede rammebevilgninger og kreve at bruken av midlene tilfredsstillende visse objektive kriterier. Slik kan man bidra til at kommuner og fylkeskommuner og andre interessenter fokuserer på behov og mål heller enn spesifikke prosjekter finansiert med penger fra staten. Med rammebevilgninger vil man selv være ansvarlig for pengebruken, og realisering av ett prosjekt vil nødvendigvis gå på bekostning av andre. Dette ville nødvendigvis kreve en større omlegging av finansieringen av den enkelte sektor og ville ikke vært realistisk for alle prosjektene vi har sett på. I de fleste casene i denne studien har forutsetningen vært at det er en statlig virksomhet som har ansvar for gjennomføringen. Den norske forvaltningsreformen i 2010, hvor blant annet ansvaret for store deler av riksvegnettet ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene er imidlertid et eksempel på en slik reform.

Et liknende eksempel finner vi i organiseringen av finansiering av transportinfrastruktur i Storbritannia hvor lokale myndigheter tidligere måtte konkurrere om midler direkte fra Department for Transport. Fra 2013 er ansvaret for fordeling av midler delegert til de såkalte Local Transport Bodies (LTBs) som består av lokale myndigheter i et område supplert med andre private og offentlige interessenter. Det er 39 LTBs i hele landet. Disse skal prioritere og fordele de tilgjengelige midlene basert på fastsatte retningslinjer. I retningslinjene heter det blant annet at bare i helt uvanlige tilfeller kan prosjekter med en nytte-kostnadsbrøk under 2.0 tildeles midler. Kostnadsoverskridelser er prosjekteiers ansvar (DfT, 2013).

Som nevnt er det viktig at staten signaliserer klare og tydelige beslutningskriterier, slik at man faktisk greier å avvise prosjekter som ikke tilfredsstillende disse. Her kan den britiske modellen (the Treasury Business Case Model) være til inspirasjon. Alle

store statlige britiske¹⁵ investeringsprosjekter skal tilfredsstillende fem kriterier (Gühnemann m.fl., 2013):

1. Strategi: prosjektet bidrar til regjeringens langsiktige målsetninger.
2. Lønnsomhet: prosjektet er lønnsomt ut fra finansielle eller samfunnsøkonomiske kriterier.
3. Finansiering: prosjektet lar seg finansiere, enten av staten, av private eller i en kombinasjon av statlige og private midler.
4. Levedyktighet: det er tilstrekkelige midler til å drive tiltaket også i et langsiktig perspektiv.
5. Ledelse/gjennomføring: prosjektet har en tilfredsstillende prosjektstrategi og prosjekteierskapet er ivaretatt på en hensiktsmessig måte.

Dette har mange likheter med de kravene som i dag stilles til norske prosjekter gjennom KS1 i Statens prosjektmodell. Kravene til britiske prosjekter er derimot i større grad preget av å være absolutte, hvilket innebærer at prosjekter med et utelukkende lokalt perspektiv og med svak samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil ha store vanskeligheter med i det hele tatt å bli vurdert.

Nederland har et liknende system. Der har parlamentet vedtatt en ordning for infrastrukturprosjekter, hvor man stegvis evaluerer prosjektet i tidlig- og forprosjektfasen, og benytter ulike kriterier for å avgjøre om prosjektet skal videreføres eller ikke (Priemus, 2008).

5.3 Anbefalinger

Samlet kan de viktigste mottiltakene som beskrives i denne studien for å forhindre perverse insentiver og sikre vellykkete prosjekter, oppsummeres som følger:

1. Det mest nærliggende tiltaket vil være å kreve en viss grad av egenfinansiering lokalt, enten i form av investeringsmidler eller brukerbetaling. Jo større egenandel desto større grad av ansvarliggjøring kan en forvente - og insentiv til å gjennomføre kostnadseffektive og formålseffektive investeringer lokalt.
2. Et viktig prinsipp som bør være grunnleggende for enhver investering er at det er forankret i et reelt behov enten for mottakeren eller samfunnet for øvrig, og at dette er klargjort på et tidlig tidspunkt.
3. Ulike former for kontrollrutiner fra myndighetenes side kan bidra til å forhindre perverse insentiver, for eksempel ekstern kvalitetssikring som

¹⁵ England, Wales og Nord-Irland. Skottland har sitt eget system.

gjennom Statens Prosjektmodell, eller at det gjennomføres offentlige høringer i etterkant av mislykkede prosjekter med store budsjettoverskridelser og der forventet nytte ikke er innfridd.

4. Større grad av ansvarliggjøring av lokale myndigheter kan gjøres ved at staten i mindre grad stiller midler til rådighet for bygging av spesifikke infrastrukturtiltak, men i større grad opererer med rammebevilgninger og krever at bruken av midlene tilfredsstillende visse objektive kriterier slik at for eksempel fylkeskommunen får fullt lokalt budsjettansvar.

Videre ser vi at dette er et område hvor det trengs mer forskning. Denne studien er en første tilnærming til problematikken som kan bidra til å sette spørsmålet om perverse insentiver på dagsorden. Den omfatter et lite utvalg prosjekter som ikke er tilfeldig valgt. Det er en utpreget kvalitativ studie basert på sekundære kilder og hvor vi ikke har hatt mulighet for å verifisere alle faktaopplysninger. Senere studier bør forsøke å avdekke omfanget av problemet i Norge. Det er også behov for mer kunnskap om både årsakssammenhenger og effektiviteten i ulike tiltak, hvor en ikke bare benytter en snever økonomisk forklaringsmodell men utvider med andre perspektiver.

Referanser

Boulding, Kenneth, 1981, A preface to grants economics. The economy of love and fear, Praeger Publishers

Department for Transport, 2013, Local frameworks for funding major transport schemes: guidance for local transport bodies [online]
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/15176/guidance-local-transport-bodies.pdf

Egeberg, Morten, 1995, Bureaucrats as public policy-makers and their self-interests. Journal of Theoretical Politics 1995, Volum 7 s. 157-167

Espeli, Harald, 1999, Lobbyvirksomhet på Stortinget. Oslo: Tano Aschehoug

Flyvbjerg, Bent, Bruzelius, N. og Rothengatter, W., 2003, Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition. Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, Bent, 2007, How optimism bias and strategic misrepresentation undermine implementation, i Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, Concept-rapport nr. 17

Goodspeed, Timothy J., 2002, Bailouts in a federation, International Tax and Public Finance 9, 409- 421

Gühnemann, A., Kelly, C., Mackie, P. og Worsley, T., 2013. International Comparison of Transport Appraisal Practice. Annex 1 England Country Report. Institute for Transport Studies, University of Leeds.

Helland, Leif og Sørensen, Rune, 2008, Geographical redistribution with disproportional representation. A politico-economic model of Norwegian road projects. Public Choice 139:5-19.

Jensen, Michael og Meckling, William, 1976, Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, Journal of Financial Economics 3 (1976), 305-360

Laffont, Jean-Jaques og Martimort, David, 2002, The theory of incentives: The principal-agent model

Levinson, D., 2010, Equity Effects of Road Pricing: A Review, Transport Reviews, 30 (1), pp.33-57

Niskanen, William, 1971, Bureaucracy and Representative Government

-
- Oates, Wallace E., 1999, An Essay on Fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, 37(3):1120-49
- Ostrom, Elinor, Gibson, Clark, Shivakumar, Sujai, Andersson, Krister, 2001, Aid, Incentives, and Sustainability. An institutional analysis of development cooperation, SIDA studies and evaluation 02/01, Swedish International Cooperation Agency, Stockholm.
- Priemus, H., 2008, How to improve the early stages of decision-making on mega-projects. I Priemus, H., Flyvbjerg, B. og van Wee, B. (red.), 2008. *Decision-Making on Mega-Projects. Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar. Kapittel 6.
- Rattsø, Jørn, 2003, Vertical Imbalance and Fiscal Behaviour in a Welfare State: Norway, kapittel 4 i Rodden m.fl. (red.) *Fiscal Decentralization and the challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England
- Rattsø, Jørn og Sørensen, Rune J., 2008, Pengerikelihoodens utfordringer i offentlig sektor, *Magma* nr. 4/2008
- Riksrevisionen, 2011, Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostet? (RiR 2011:22)
- Rodden, Jonathan A., Eskeland, Gunnar S. og Litvack, Jennie, 2003, Introduction and overview, kapittel 1 i Rodden m.fl. (red.) *Fiscal Decentralization and the challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England
- Samset, Knut, 2003, *Project Evaluation, Making projects succeed*. Tapir Akademisk forlag
- Samset, Knut og Volden, Gro Holst, 2012, *The Proposal*, kapittel 2 i *Project Governance. Getting Investments Right*, Palgrave Macmillan
- Samset, Knut og Volden, Gro Holst, 2013, Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring, *Concept-rapport* nr. 35
- Tiebout, Charles M., 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 416-424.
- Welde, Morten, Eliasson, Jonas, Odeck, James, og Börjesson Maria, 2013, *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nyttekostnadsanalyser I veisektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige*, *Concept-rapport* nr. 33

Welde, Morten, Samset, Knut, Andersen, Bjørn, Austeng, Kjell, 2014, Lav prising – store valg. En studie av kostnadsutviklingen i prosjekters tidligfase, Concept-rapport nr. 39

Whist, Erik, Christensen, Tom, 2011, Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter, Concept-rapport nr. 26, NTNU.

Wildasin, David E., 2004, The institutions of federalism: Towards an analytical framework, *National Tax Journal* 57, 247-72

Vedlegg 1. Turkana-prosjektet. Bistand til nomader og fiskere i u-land

Bakgrunn for prosjektet

Norsk utviklingsbistand kom i gang på 1960-tallet. Helt siden starten har fattigdomsbekjempelse vært et av de viktigste målene. Mange tiltak er satt i gang gjennom årene for å nå de aller fattigste i forskjellige områder. Men å lykkes med slike tiltak har vist seg å være vanskelig. Begrunnelsen er god, men de fattigste er ofte de som har de dårligste forutsetningene for å dra nytte av bistanden på sikt. Et norskfinansiert bistandsprosjekt i denne kategorien som har oppnådd betydelig negativ internasjonal oppmerksomhet er det såkalte Turkanaprojektet.

Turkana er en stor region i det nordvestlige Kenya, på grensen mot Uganda, dagens Sør-Sudan og Etiopia. Da Kenya var under britisk kolonistyre, lå Turkana isolert helt frem til 1960-tallet. Da landet ble selvstendig i 1963 var området nesten helt uten infrastruktur. Området er klassifisert som halvørken og på 60-tallet var det en langvarig tørketid. I perioder var det matmangel og befolkningen sultet. Norge kom inn som giverland og bidro med nødhjelp.



Lake Turkana, verdens største ørkensjø sett fra sør. Kilde: Wikipedia

Befolkningen i Turkana bestod i stor grad av nomader som levde av dyrehold. De holdt til i områdene omkring Turkanasjøen, som er verdens største ørkensjø. For å få frem nødhjelpen var det viktig å bedre transportmulighetene til regionen og å få anlagt en vei. Rundt 1970 begynte arbeidet med Turkanaveien som ble ledet av

norske fagfolk og bygget med kenyansk arbeidskraft. I denne forbindelse kom ideen opp om å sette i gang et distriktsutviklingsprosjekt som skulle gi en langsiktig utviklingseffekt og gjøre folk mindre sårbare og avhengig av nødhjelp. Målet var at man skulle gjøre nomadene til bofaste fiskere og jordbrukere. En ville gå i gang med kommersielt fiske i Turkanasjøen og store landområder skulle dyrkes opp med vanningsanlegg. Det hele skulle organiseres som kooperativer, som en hadde erfaring med andre steder i landet.

Vannet i Turkanasjøen er saltholdig og de viktigste fiskeslagene er tilapia og nilabbor. Det var klart at nomadebefolkningen i Turkana ikke selv spiser fisk, med mindre de må. Fisken måtte altså fryses ned og eksporteres. Det ble anskaffet og transportert inn moderne fiskebåter, kjøpt inn lastebiler for transporten, drevet opplæringstiltak for befolkningen, etc.

Prosjektet

I 1975 startet arbeidet med å bygge et fryseanlegg ved Turkanasjøen. En rekke norske fagfolk var med i planleggingen, både antropologer, fiskeri- og fryseeksperter, fiskeri- og landtransportøkonomer, etc. Fryseanlegget ble bygget under ledelse av norske fagfolk og stod ferdig fem år senere med frysemaskiner levert fra Norge. Det hele ble reist uten bruk av moderne kraner, vinsjer og graveutstyr. Byggingen av veien til hovedstaden Nairobi hadde fått økt aktualitet og ble forsert. løpet av 20 år ble det investert vel 1.5 milliarder kroner etter dagens kroneverdi.

Men resultatene uteble. Fryseanlegget ble aldri tatt i bruk. Turkana er nemlig et ekstremt varmt område, og driften av fryseanlegget ville derfor medført svært høyt energiforbruk. Generatorene som drives med olje ville blitt enormt kostbare i drift og svært lite miljøvennlig. Driftskostnadene for hele prosjektet ville bli langt høyere enn inntektene fra salget, først og fremst fordi det var basert på lagring og transport av frossen fisk. Fiskeriprojektet var altså ikke drivverdige. I tillegg kom problemet med at veien jevnlig ble dekket av flyvesand i ørkenområdene og ble ufremkommelig, noe som ikke burde kommet som en overraskelse.

Situasjonen ex post

I 1981 begynte vannstanden i Turkanasjøen å synke dramatisk. Det resulterte i store reduksjoner i fangsten. Vannstanden sank med hele 17 meter i den perioden fryseanlegget ble bygget. Først i ettertid så man at det fantes dokumentasjon fra britiske undersøkelser og registreringer på at vannbestanden gikk i sykluser. Hadde man tatt i bruk britiske nedtegnelser fra kolonitiden, hadde det kunne det vært mulig å forutse det som skjedde. Men dette ble oppdaget for sent. Man hadde også overvurdert fiskeressursene. Det viste seg at fiskevirksomheten ikke var bærekraftig.

Det var heller ikke lett å rekruttere folk til prosjektet. For nomadene var det buskapen som var livsgrunnlaget og symbolet på velstand og sosial status. Det å

fiske var sterkt nedvurdert hos befolkningen. Det var forbundet med fattigdom og nød, og noe folk gjorde for å overleve dersom de ikke hadde kveg. Dette gjorde også at inntekter fra salg av fisk omgående ble omsatt av lokalbefolkningen i å anskaffe større buskap. Dette resulterte i overbeite i svært marginale områder. En omfattende fiskeindustri ville betydd økt overbeite i store områder og ødelagt livsgrunnet for mange.

Jordbruksdelen av prosjektet fungerte heller ikke. Det ble plantet en amerikansk plante (Proposis) i et område på 3000 hektar for å stoppe jorderosjon. Planten skulle binde jordsmonnet. Men dette valget skulle vise seg å medføre svære problemer. Planten spredte seg hurtig, dannet tett krattvegetasjon og viste seg å hindre regenerering av viktige tradisjonelle planter. Og som om ikke det var nok viste det seg i tillegg at planten er giftig for husdyrene.

Det meste gikk altså galt i Turkana og prosjektet er blitt et skoleeksempel på feilslått investering i utviklingsbistand. I 1990 brøt Kenya de diplomatiske forbindelsene med Norge av andre årsaker og norsk bistand til landet ble avvirket. Resultatet av de norske investeringene står nå igjen i ørkenområdet som et minnesmerke over en meget stor hvit elefant¹⁶.



Midt i ørkenen, ved Lake Turkana ligger et forlatt fryselager finansiert av norske bistandsmillioner. Kilde: NRK

¹⁶ Hvite elefanter er en metafor for en kostbar gjenstand som anses å være unyttig eller til bryderi og derfor er uten verdi. Det sies å kunne spores tilbake til Kongen av Siam som skal ha gitt hvite elefanter til undersåtter som kom i miskreditt, slik at disse ble ruinert av å være forpliktet til å holde dyrene i live. Uttrykket brukes i praksis om prosjekter som viser seg å være bortkastet og der spesielt vedlikeholdskostnadene ikke står i forhold til nytten.

Vurdering

Naturkreftene var mye av årsakene til at ting gikk galt. Tørken tok vannet, vinden tok veien og varmen gjorde at fryseanlegget var en umulig idé. Det handler også om teknologivalg og en kultur på kollisjonskurs. Og det handler om at en ikke har gjort et tilstrekkelig forarbeid med å forstå rammebetingelsene og velge en konseptuell løsning som er relevant og bærekraftig under gjeldende kulturelle, økonomiske, klimatiske, etc. forhold.

Men det sentrale poenget i denne sammenhengen er at prosjektet representerte en misforstått overføring av ressurser som ikke var i overensstemmelse med mottakernes prioriteringer og som heller ikke medførte noen forpliktelser for disse. Mottakeren ble en passiv part som først og fremst var tilskuer til det som skjedde og ikke en reell aktør. Med andre ord, det var en del av en gaveøkonomi. Dette skapte også perverse insentiver for de aktørene som hadde en interesse i at prosjektet ble gjennomført og ikke minst videreført. Dette gjelder selve prosjektet som ble drevet av norske bistandsentreprenører på mottakersiden som hadde betydelige inntekter og fikk bygget opp kompetanse for videre næringsvirksomhet i bistandssektoren. Og det gjelder norske politikere og bistandsbyråkrater på giversiden, som kunne kvittere ut tiltak og bistandsmillioner innenfor den bevilgningen som var satt av Stortinget. I dette tilfellet får vi derfor en interessant konstellasjon av gjensidige interesser som begge er perifere i forhold til dem det gjelder, nemlig kenyanske myndigheter og målgruppen lokalt. En oppnådde ikke det som var hensikten, det vil si økonomisk utvikling og bedre levekår for lokalbefolkningen. Men det forklarer langt på vei at det på norsk side var en egeninteresse i å utvide og forlenge tiltaket på tross av erfaringene en hadde. Informasjonsstrømmen var asymmetrisk og det som gikk til giver kom i det alt vesentlige direkte fra prosjektet, noe som også kan forklare hvorfor giveren ikke tidligere tok affære og fikk endret eller avviklet prosjektet.

Listen over denne typen mislykkete bistandstiltak er lang. Her er noen andre eksempler:

- Et fiskeriprojekt i India på kysten av Kerala-provinsen viste seg å være vellykket når det gjaldt å få i gang virksomhet lokalt. Også her var det snakk om fattigdomsorientering der en blant annet skulle ta i bruk moderne motoriserte fiskebåter. Intensjonen var å hjelpe fattige fiskere til et bedre liv. Men resultatet ble at det var de ressurssterke som utnyttet ressursene fra Norge. De bygget seg etter hvert opp som trålredere, overbeskattet fiskeressursene, eksporterte fisken og ble rike, mens lokalbefolkningen mistet ressursgrunnet og fikk dårligere levevilkår enn tidligere.
- I Afrika satte man i gang et bistandsprogram for å trene opp og ta i bruk okser som trekkdyr i jordbruket. Dette var en teknikk hentet fra Asia som det ikke var tradisjon for i mottakerlandet. Betydelige ressurser ble brukt til å importere okser, trene dem, og lære opp bønder i å bruke dem.

Oksene ble deretter gitt gratis til deltakende bønder. Men det viste seg kort etter at dyrene ikke ble brukt til å bedre produktiviteten i jordbruket, de endte opp på det lokale markedet, partert og solgt til markedsprisen, som ikke på noen måte reflekterte verdien av det som var investert i dyrene.

- Under FNs internasjonale vanndekade på 1980-tallet ble enorme internasjonale ressurser brukt til å bygge brønner og vannpumper for de aller fattigste på landsbygda. Det viste seg imidlertid at svært mange anlegg ikke ble vedlikeholdt, ble ødelagt, plukket fra hverandre og brukt til andre formål, brukt av de mer velstående, og at enkelte gjorde seg rike på å selge vann til fattige som dermed ble enda fattigere. Etter at tiåret var over konstaterte man at problemet er at de aller fattigste ikke prioriterer rent vann (mat og sysselsetting er viktigere), og at de heller ikke hadde ressurser til å vedlikeholde anleggene
- Norsk bistand satte i gang et mikrokredittfond i Afrika som skulle gi målgruppen adgang til lån med sterkt subsidiert rente (10 %) for å sette i gang lokale næringstiltak. Men med en hyperinflasjon i landet på 50-60 % ble det svært attraktivt for andre enn målgruppen å sikre seg lånene ved å bestikke funksjonærer. Pengene ble så lånt ut til ågerrente (100-200 %) til andre og mindre ressurssterke, samtidig som gjelden de hadde pådratt seg raskt ble erodert av inflasjonen - slik at lånhaiene var gjeldfrie etter kort tid.

Det disse prosjektene har til felles er at det (1) handler om offentlige ytelser, (2) ikke nødvendigvis var et reelt behov hos mottakeren, og (3) heller ikke krevet en motytelse fra mottakerne, slik at det reelt sett handlet om en gave fra det offentlige. Derimot så andre aktører sitt snitt til å profitere på tiltakene, på en måte som i tre av fire tilfeller var skadelig for den egentlige målgruppen. Med andre ord var det innslag av perverse insentiver.

Fiskebåtene, fryseanlegget, oksene og vannpumpene ble gitt som gave til mottakerne ut fra en forestilling hos giveren om at det var et behov for dette - mens mottakerne ikke i utgangspunktet hadde noen forestilling om at deres behov kunne tilfredsstilles på den måten bistandsorganisasjonene hadde tenkt. Det samme gjaldt kredittordningen. På grunn av den lave renten handlet det i realiteten om en gave til en målgruppe som ikke ville ha reell mulighet til å motta den: De minst ressurssterke i samfunnet er jo ikke de første som løper til banken for å søke lån for å sette i gang en egen bedrift. I India kom virksomheten i gang, men ble overtatt av de sterkeste i samfunnet, slik at den egentlige målgruppen fikk en situasjon som var verre enn før prosjektet ble startet.



Norsk bistand til lokale fiskere i Kerala førte til at noen få gjorde det godt som trålere mens de fleste fikk vanskeligere levekår enn tidligere. Foto: NRK

Perverse insentiver?

Internasjonal utviklingsbistand innebærer store pengeoverføringer fra giverlandene, ca. 1000 milliarder kroner per år. Den samlede bistanden fra Norge er i 2013 vel 30 milliarder kroner eller i overkant av én prosent av bruttonasjonalproduktet.

Fattigdomsorientering står fremdeles sterkt. Vi kan slå fast at dette i stor grad handler om gaveøkonomi, med overføring av ressurser til mottakerland uten at det medfører vesentlige forpliktelser. Dette medfører perverse insentiver i stor skala. I svært mange tilfeller handler det for mottakerlandene ikke om investeringstiltaket som sådan men motverdien av de ressursene som overføres. Man er villig til å sette i gang et hvert tiltak som giverlandet er villig til å finansiere, uansett om en selv ser behov for det hjemme. Dette fordi verdien av valutaen som overføres er langt større enn verdien av de lokale ressursene som settes inn.

For giverlandene handler det om å få omsatt og overført det store bistandsbudsjettet som bevilges hvert år før neste års flom av statlige bevilgninger skal omsettes. Det er et lite antall personer i bistandsforvaltningen som skal finne gode formål for pengene. Situasjonen blir uvegerlig at det her i stor grad er snakk om penger som leter etter et formål og ikke de gode formål som søker etter penger. Dette er åpenbart grunnleggende uheldig. Det skjer en tilpasning både på mottaker- og giversiden som gjør at perverse insentiver blir vanlig. Dette er også mye av bakgrunnen for den flommen av nedslående erfaringer fra internasjonal utviklingsbistand man har sett de siste 50 årene og som kommer til overflaten blant annet gjennom en omfattende evalueringsvirksomhet.

Dette er bakgrunnen for at man altså i senere tid har begynt å interessere seg for de grunnleggende problemer som oppstår i en gaveøkonomi, hvilke insentiver det gir og hvordan en kan unngå uheldige virkninger av dette. Bistandsorganisasjonene har mye å lære på dette området, og slik kunnskap har uten tvil også overførbarhetsverdi til hjemlige forhold.

Vedlegg 2. Linesøya fastlandsforbindelse

Bakgrunn for prosjektet

Linesøya ligger på Trøndelagskysten ytterst mot storhavet. Øya har et areal på 17 km² og hovednæringsveien er landbruk. Den har seks gårder med egne gårdsnummer med et samlet dyrkingsareal på omlag 1,500 dekar. Det har skjedd en jevn avfolkning over årene og antallet fastboende er sterkt redusert. Men øya har ca. 100 fritidsboliger og noe tilstrømning av hytteturister, særlig i feriene. Å få fastlandsforbindelse har vært en visjon for beboerne siden 1970-tallet. På det tidspunktet hadde øya ca. 200 innbyggere, og fergeforbindelsen til fastlandet var felles med naboøya Stokkøya som ligger nærmere fastlandet.



Linesøya ligger ytterst ute mot havet



Tettstedet Stokksund på fastlandet ligger avsides i forhold til kommunesenteret (30 km) og riksveien nord/sør. Det er lite næringsvirksomhet i området på fastlandet og lite arbeidspendling for innbyggerne.

Å bygge bro til Linesøya ble for alvor en mulighet etter at Stokkøya fikk bro i år 2000. Fergen måtte nå opprettholdes bare for Linesøya. Det ble svært ulønnsomt. I 2004 gjennomførte en konsulent på oppdrag fra fylkeskommunen en samfunnsøkonomisk analyse av forslaget om å bygge bro mellom de to øyene. Kostnaden ble anslått til 114 mill. kroner og kostnadsrisikoen vurdert som lav. Dette var en kjent og godt utprøvd teknisk løsning. Nytteten ble beregnet til 119 mill. kroner, hvorav 2/3 var sparte fergekostnader. Resten var i hovedsak verdien av spart reisetid og nytte for nye brukere. Konklusjonen var altså en positiv netto nåverdi på $119 - 114 = 5$ mill. kroner. I tillegg ble det beskrevet ikke-prissatte gevinster for beboere og næringsliv på Linesøya.

Prosjektet

Prosjektet var nå erklært lønnsomt, og fylkeskommunen vedtok å finansiere det meste (88 %), mens kommunen og lokalt næringsliv skulle finansiere resten (12 %) - samt dekke eventuelle kostnadsoverskridelser. Det skulle ikke være bompenger.

For å gjøre en lang historie kort: Broen stod til slutt ferdig i 2011, fire år forsinket og med store kostnadsoverskridelser, blant annet på grunn av problemer med bunnforholdene. Sluttkostanden ble 230 mill. kroner pluss tilslutningsveier på 20 mill., i alt 250 mill. kroner, altså mer enn en dobling av det opprinnelige anslaget. Fylkeskommunen måtte bite i gresset og ta mesteparten av overskridelsene på sin kappe.

Situasjonsbeskrivelse ex post

For beboerne på Linesøya og Stokkøya var gleden stor da broen stod ferdig. Men i dag har Linesøya ifølge egen hjemmeside bare 61 fastboende fordelt på 33 husstander. I gjennomsnitt betyr det at investeringen tilsvarer 7,6 millioner kroner per husstand. I tillegg kommer årlige drifts- og vedlikeholdskostnader. Spørsmålet blir om et prosjekt på en nesten fraflyttet øy kan være samfunnsnyttig når investeringen er så høy. Svaret er nærmest gitt i utgangspunktet, men kan utredes på to forskjellige måter:

1. Er prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt, slik en antok i 2004?
2. Er distriktpolitiske eller andre fordelingsvirkninger så viktige at de rettferdiggjør prosjektet

I ettertid er det åpenbart at konsulentrapporten ikke var egnet som beslutningsunderlag og at kostnadsoverskridelsen ikke var normalt utslag av usikkerhet men skyldes underestimering, samtidig som nytten var overvurdert. Dette begrunnes i det følgende.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer at den samlede betalingsvilligheten er høyere enn kostnadene. I dette tilfellet ble kostnaden mer enn dobbelt så høy som anslått, og netto nytte som var anslått positiv (5 millioner) er allerede av den grunn blitt sterkt negativ. Prosjektet er altså ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Men hvor lite lønnsomt?:

1. Siden fergen til Linesøya var ganske tilårskommen, la man inn en antatt investering i ny ferge på 15-20 mill. kroner. Men gitt den negative befolkningsutviklingen på øya de siste tiårene, er det grunn til å tvile på at dette ville skjedd, enn si at et like godt fergetilbud som i dag ville blitt

oppretholdt i overskuelig fremtid. Ved å legge inn et svært godt fergetilbud som forutsetning blir de antatte sparte fergeutgiftene tilsvarende høye, de utgjorde her $2/3$ av den beregnete nytten.

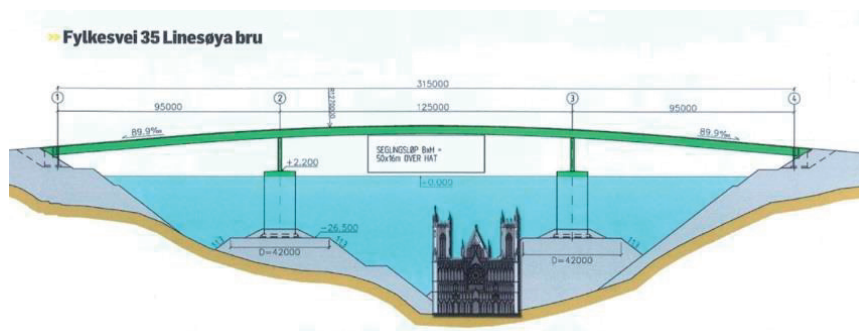
2. Forutsetningen i analysen var at det spares hele 5 mill. kroner per år i drift av fergen. Men deler av denne gevinsten bør tilskrives broen til Stokkøya. Dersom en hadde sett de to broprosjektene i sammenheng ville en tatt med kostnaden av *begge* broene, og vurdert denne opp mot samlede fergebesparelser. Det ville trolig vist at ingen av broene var lønnsomme.
3. Analysen fra 2004 la til grunn en betydelig *vekst i trafikkmengde og tilsvarende økende* gevinst over analyseperioden. Det som har skjedd de senere årene er imidlertid det motsatte: en fortsatt jevn fraflytting. Næringsaktiviteten er hovedsakelig begrenset til seks gårdsbruk. Årsdøgntrafikken i 2010 var bare 34 kjøretøy. Tidsbesparelser for innbyggere og næringsliv blir tilsvarende mindre.
4. Enkelte av øyas beboere er riktignok pendlere og vil få nytte av å ikke måtte reise med ferge. Men gjennomsnittsalderen i dag er over 60 år. Om ti år vil mer enn to tredjedeler være pensjonister. Hvis *avfolkningen* fortsetter vil det meste av trafikken være hytteturister. Dessuten er erfaringen fra liknende prosjekter at øya avfolkes raskere etter at fastlandsforbindelsen kom enn den ellers ville gjort.
5. Det kan være grunn til å tro at broen skaper muligheter for turisme eller annen næringsvirksomhet, og muligens økte inntekter fra salg av hyttetomter. Men dette er imidlertid omfordelingseffekter og ikke rene samfunnsøkonomiske gevinster. En hytte solgt på Linesøya er en hytte mindre solgt et annet sted, og verdistigning på tomter og eiendom vil typisk motsvares andre steder. Å ta med dette som en tilleggsgevinst i den samfunnsøkonomiske analysen vil være dobbelttelling.

På bakgrunn av dette er det altså flere grunner til å tro at nytteberegningen i analysen fra 2004 var kraftig overvurdert. Konklusjonen var en positiv netto nytte på 5 mill. kroner. Tar en med i betraktningen det en vet i dag vil det ikke være urimelig å anslå nytten til en fjerdedel, eller om lag 30 mill. kroner, mens sluttkostnaden var mer en doblet, til 250 mill. kroner. Netto nytte vil i så fall bli $30 - 250 =$ minus 220 mill. kroner. Med andre ord, et ekstremt ulønnsomt prosjekt.

Distriktpolitiske hensyn som begrunnelse

Det er lang tradisjon og politisk enighet om å opprettholde bosetting i utkant-Norge, og derfor legges relativt stor vekt på å sikre veiforbindelse også for de som bor mest avsides. Dette gjelder også folk som er bosatt på små øyer. Men investeringen i dette tilfellet er svært høy, tilsvarende 7,6 millioner per husstand. Dette er nesten 1000 ganger mer enn det tilsvarende tallet for totalinvesteringen i hele veisektoren per husstand for hele landet.

Data fra NRK (2013) viser også at dette er et helt ekstremt prosjekt. Av 41 prosjekter der en har bygget fastlandsforbindelser gjelder dette den minste befolkningen (oppgitt til 72 mennesker), mens gjennomsnittet er vel 5000. Det er også det prosjektet med høyest kostnad per innbygger, ca. fire millioner kroner mot gjennomsnittet 0,16 millioner, eller 25 ganger mer enn andre befolkningsgrupper som har fått fastlandsforbindelse.



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

For å sette investeringen ytterligere i perspektiv tilsvarer broen med tilslutningsvei så mye som to tredjedeler av hva fylkeskommunen investerer på fylkesveiene i hele Sør-Trøndelag fylke i år (ca. 330 mill. kroner). Broforbindelsen er riktignok en del av en fylkesvei, men trafikkvolumet begrenses ved at den ender på en øy. Og om ikke dette tydeliggjør situasjonen, bør vi også nevne at investeringen tilsvarer så mye som halvparten av hva staten bevilger i år som tilskudd til rassikring på fylkesveiene for hele landet.

Perverst insentiv?

Investeringen i dette tilfellet kan bare beskrives som en gavepakke, og en meget stor sådan. Mye av bakgrunnen for at bro kom på dagsorden her var et prinsipp vedtatt i Stortinget om at anslåtte drifts- vedlikeholds- og kapitalkostnader til fergesamband kan legges til grunn som delfinansiering av prosjekter som vil gjøre ferge overflødig. Måten dette gjøres på kan gi fylkeskommunene såkalte perverse insentiver til å bidra inn i slike prosjekter uansett hvor ulønnsomme de måtte være.

Her er det perverse insentiver på to nivåer: For det første i forholdet mellom stat og fylkeskommune på grunn av måten fergeavløsningsmidler tildeles, og for det andre mellom fylkeskommune og kommune på grunn av at aktørene lokalt ikke betaler noe av det hele.

Hvis lønnsomhetsanalysen i tillegg overvurderer nytten og undervurderer kostnadene, noe som åpenbart har skjedd her, blir det enda verre. Da vil brotilhengerne bruke lønnsomhetsargumentet for hva det var verdt – og det viser seg i

ettertid, dessverre, for langt mer enn hva det var verdt. Dessuten, dersom situasjonen i tillegg er som i dette tilfellet og avfolkingen fortsetter, blir situasjonen enda verre. Til slutt er det bare hytteturistene som får glede av investeringen. Med andre ord, en har oppnådd det motsatte av det som var hensikten.

Om en legger dette scenarioet til grunn vil øyboerne allikevel i den nærmeste tiden få fordelen ved å ha lettere tilgang til fastlandet og til aktiviteter på kveldstid utenfor øya. Men erfaringsmessig skjer ikke dette uten at det også oppstår negative ikke-prissatte virkninger.

Studier av sosiale endringer i små øysamfunn før og etter at broforbindelsen kom peker blant annet på at folks viktigste møteplasser forsvinner. Butikken og postkontoret legges ned. Både pendlerne og fastboende benytter kjøpesentra og andre tilbud på fastlandet, og ingen trenger å møte på kaia for å hente posten. Det er et paradoks at viktige samfunnstilbud som butikk, post og skole i mange småsamfunn har vært skjermet nettopp av dårlig infrastruktur til omverdenen. Når veien kommer blir folks interaksjonsmønstre kraftig endret, og mange, særlig eldre mennesker uten bil, blir paradoksalt nok mer isolert enn før: Det at de har fått vei gjør at de ikke lenger kan handle mat selv. Slik sett er utsiktene på Linesøya ikke helt lyse for den aldrende majoriteten av befolkningen - dersom de da ikke flytter til fastlandet og påskynder fraflyttingen.

Den skjevprioriteringen på veisektoren som distriktspolitikken i Norge innebærer er omdiskutert. Det er en dyp interessenmotsetning mellom folk i sentrale områder der mange mener at kapasitet og standard på stamveinettet og i byområdene må komme først mens folk i utkanten mener at deres problem er mer akutt og må prioriteres. Linesøyforbindelsen et ekstremt eksempel på dette, og derfor særdeles viktig og interessant.

Uansett hvilke politiske føringer som legges til grunn, bør allikevel prinsippet være at de målene en blir enige om skal nås på en kostnadseffektiv måte. Enten målet er økt velferd eller økt bosetting på små øyer, så er det nokså sikkert at en – dersom en leter – kan finne andre alternative tiltak som både er mer målrettede og billigere å gjennomføre enn det å bygge en bro. For å få utnyttet dette mulighetsrommet burde derfor dette prosjektet vært utredet som et distriktspolitisk eller fordelingspolitisk tiltak og ikke som et transportprosjekt. Det en risikerer nå er at broen til Linesøya blir stående som et lite benyttet monument over et mislykket konseptvalg og et feilslått distriktspolitisk tiltak.

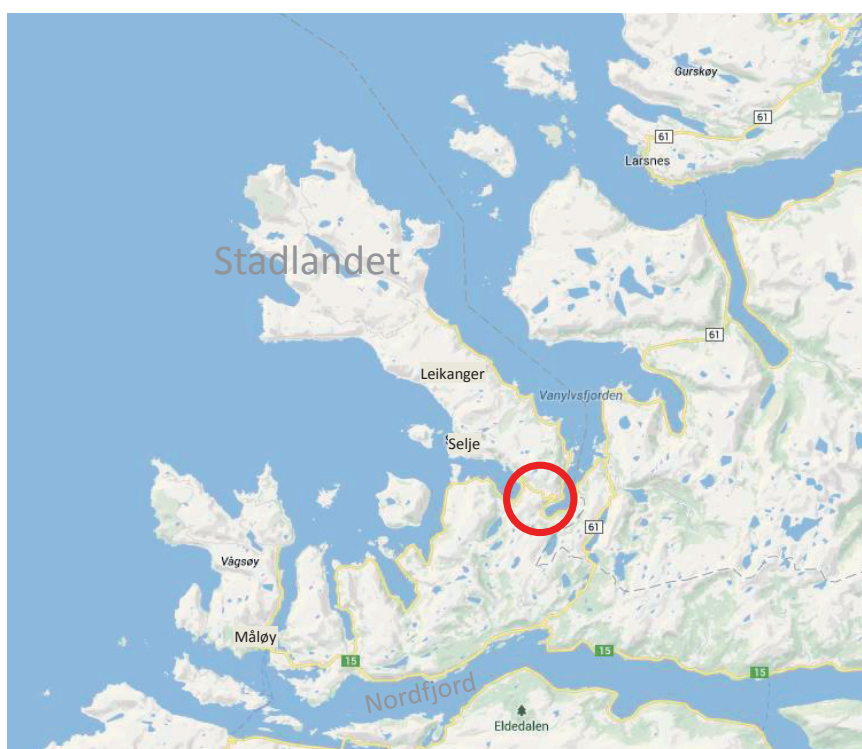
Kilde:

NRK, 2013, *Folk flytter fra øyene tross milliarder til bru*,
<http://www.nrk.no/okonomi/fracflytting-trass-i-bruforbindelser-1.10964923>

Vedlegg 3 Stad skipstunnel

Bakgrunn

Stad er en halvøy som stikker ut i åpent hav og utgjør den nordvestligste delen av Sogn og Fjordane fylke. Det er to tettsteder, Selje og Leikanger, og befolkningen er om lag 1,600 personer. Fiske og jordbruk er hovednæringene. Det om lag 50 km til nærmeste by som er Måløy.

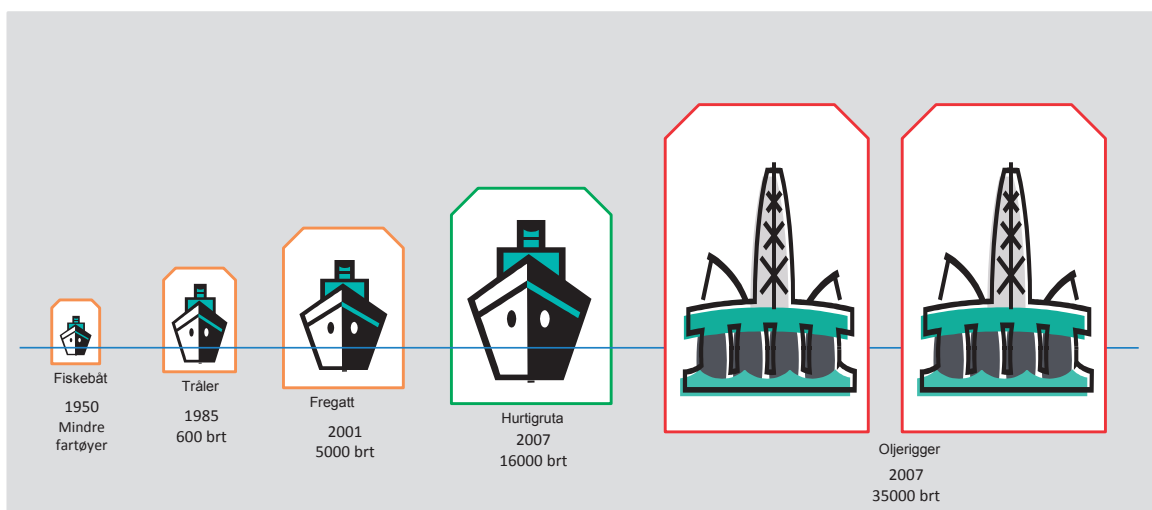


Norskekysten mellom Ålesund og Stavanger gir mulighet for å seile innaskjærs for det meste, bortsett fra enkelte steder. Stadlandet er det mest kjente unntaket på denne strekningen. Her må man ut på åpent hav der seilingsforholdene er spesielt vanskelige. Utenfor Stad skyldes dette undervannstopografien i et område med forholdsvis grunt vann og bratte fjellsider med bølgerrefleksjon, som gir svært krevende bølgeforhold i det kystnære området når været er dårlig. En strekning på om lag fire nautiske mil er særlig utrygg for mindre fartøy og fører til at mindre båter får forlenget seilingstid eller må gå lenger omvei utenfor Stadlandet. Problemet unngås ved å gå lenger ut på dypere vann der bølgene er mer regelmessige. Større skip, som følger ytre seilingsled er ikke berørt av problemene.

Prosjektet

Ideen om en skipstunnel gjennom Stadlandet ble lansert på 1870-tallet som et mulig tiltak for å bedre sikkerheten til sjøs. I 1984 begynte lokale krefter for alvor å arbeide med saken og dannet et selskap, LL Stad Skipstunnel. En innhentet anbud på bygging av tunnel for mindre fartøy i 1987. Tanken var at staten og de berørte kommunene skulle bidra med en tredjedel hver og at brukerne skulle betale bompenger. I de 25 årene som fulgte har prosjektet vært utredet en rekke ganger og lagt frem for statlig finansiering en rekke ganger. Prosjektet er hver gang blitt avvist som ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Under skiftende regjeringer har prosjektet fått omkamp med nye utredninger syv ganger og en lang rekke studier har vært gjennomført med statlige og fylkeskommunale midler.

I løpet av disse årene har staten gjennomført tiltak for å bedre sikkerheten til sjøs ved å legge skipsleden lenger ut og ved å etablere løpende vær- og bølgevarsling som er åpent tilgjengelig gjennom internett. Lokale initiativtakere på den annen side har fremmet saken på ny og på ny, hver gang med det samme konseptet, det vil si en skipstunnel, men med forskjellig begrunnelse og økende dimensjoner. Opprinnelig var den dimensjonert for små fartøy opptil 600 bruttotonn, deretter trålere på 5000 bruttotonn og nå passasjerbåter på 16.000 bruttotonn. Begrunnelsen har gått fra sikkerhet til sjøs til sysselsetting og bosetting lokalt, til næringsutvikling, og tilbake til sikkerhet til sjøs og økt sjøtransport.



Det paradoksale med disse forslagene er at jo større båtene blir desto mindre vil behovet være for en skipstunnel. Det er derfor helt sentralt hvilke brukergrupper som i praksis vil benytte tunnelen. Det er uklart om den lokale fiskeflåten har behov for tunnelen for å komme ut på havet. Et hovedargument har vært å få

etablert en hurtigbåtforbindelse mellom Bergen og Ålesund, men det er uklart om dette blir en realitet, det reises tvil om det er trafikkgrunnlag for denne og om den vil kunne konkurrere med andre transportmidler som bil og fly. Det later også til å være uenighet om hvorvidt store skip som for eksempel Hurtigruta vil benytte skipstunnelen. Det hevdes at det vil være forsinkende og medføre større risiko å gå innaskjærs i trange og sterkt trafikkerte farvann for disse båtene som allikevel ikke er berørt av bølgesituasjonen utenfor Stad. I løpet av 25 år, siden prosjektet først ble utredet, er kostnadsestimater i nominelle priser tjuedoblet, prisjustert en tidobling. Dette har først og fremst å gjøre med økende dimensjoner på tunnelen. Den kolossale kostnadsøkningen gjør at nettoytten blir ytterligere negativ.

Prosjektet er kontroversielt og har skapt mye debatt og oppslag i media i løpet av årene. Konfliktdimensjonen i dette tilfellet er ikke lokal mellom kommuner og fylkeskommuner, men mellom det lokale nivået og staten. Men i løpet av årene er prosjektet blitt en merkesak med tilslutning langt utenfor det lokale området, slik at konfliktdimensjonen får mer et preg av Vestlandet mot Østlandet representert ved Staten.

Vurderinger

En kan anta at det er tre hovedpremisser som ligger til grunn for hvorfor en vil bygge Stad-tunnelen. For det første (1) det økonomiske knyttet til fremkommeligheten for gods og mennesker, for det andre (2) sikkerheten på havet, og for det tredje (3) næringslivsmessige muligheter knyttet til selve byggingen av tunnelen og de lokale økonomiske ringvirkningene av dette.

Situasjonen i dag er vesentlig endret i forhold til da ideen i sin tid ble lansert. Det gjelder (1) kysttransportens betydning er redusert fordi vi i dag har mange alternative transportmidler og transportveier, (2) Sikkerheten til sjøs er langt på vei ivaretatt med større og bedre båter, bedre vær- og bølgevarsling og at båtene går lenger ut fra land. I tillegg har bedre navigasjonsutstyr, sikringsutstyr og redningstjenester redusert risikoen og ulykkesfrekvensen vesentlig. Det har ikke vært alvorlige skipsulykker på strekningen de siste 25 år. Hovedpremisen som gjenstår er da den næringsmessige (3) det at selve byggingen vil skape midlertidige arbeidsplasser og at betjeningen av trafikken vil kunne skape lokal sysselsetting over tid. Dette fremholdes imidlertid ikke som argumenter i debatten, her handler det om nytte for storsamfunnet i betydningen færre ulykker, mindre ventetid og mer gods og passasjerer fra vei til sjø.

Det som har skjedd i de om lag 25 årene som prosjektet har vært utredet er altså at behovet for en skipstunnel blir stadig mindre samtidig som interessentene lokalt forsøker å finne nye målgrupper og mål for prosjektet, først og fremst ved å oppjustere tunneldimensjonen for å kunne ta større fartøy. En er dermed konfrontert med to trender som ikke harmonerer: På den ene siden den teknologiske utviklingen mot større og sikrere båter som gjør at forholdene ved Stad utgjør et mindre problem for skipsfarten. På den andre siden en stegvis

økning av tunnelprofilen som gjør at prosjektet blir mindre samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Prosjektet er i dag (2013) estimert til å koste 1.7 milliarder kroner. Et slikt tiltak vil ruve på statsbudsjettets bevilgninger til sikringstiltak langs kysten som vil innebære en urimelig stor satsing for å sikre bare ett lite av mange områder langs en lang kyst som har krevende forhold for skipsfarten i dårlig vær. Dette er et selvstendig argument som ikke er berørt i prosjektet.

Men det mest sentrale spørsmålet blir hvorfor denne prosessen ikke er brakt til en slutt. En forklaring er en sterk lokal vilje til å holde liv i prosjektet. En annen åpenbar årsak er en manglende evne på statlig hold til å si nei til tross for gode argumenter for å stoppe prosessen. Med tiden har lokale krefter klart å gjøre dette til en prestisjesak der det handler om politiske prioriteringer landsdel mot landsdel, mens det på lokalt hold først og fremst handler om den økonomiske gevinsten av å bygge tunnelen.

Perverse insentiver?

Den opprinnelige ideen i 1984 var å bygge en tunnel med en kommunal finansiering der brukerne skulle betale bompenger, med et mindre statlig bidrag på en tredjedel. Men slik saken utviklet seg med stadig høyere kostnadsanslag ble dette fra lokalt hold raskt til et spørsmål om statlig finansiering uten noen form for lokal finansiering. Det later til at en fra statlig side ikke har stilt spørsmål om dette før det i 2011 ble det lagt inn et premiss fra regjeringens side om at det fra lokalt hold også måtte komme et bidrag, uten at det var nærmere spesifisert hva dette skulle være.

Det interessante er derfor at prosjektet opprinnelig var tenkt ut fra en nøktern ambisjon og med en ansvarlig finansieringsmodell. Men at det raskt ble omdannet til et tilfelle av perverse insentiver der en giver betaler for det som skal skje uten at det medfører forpliktelser for mottakeren. Det gjør at mottakeren ikke lenger har noe insentiv til moderasjon og realisme, og at omfanget av prosjektet eskalerer langt forbi hva som er rimelig og rasjonelt. Kystverket hadde faktisk i sin konseptvalgutredning i 2007 med et alternativ med to parallelle tunnellop for båter opp til 35.000 tonn som skulle kunne ta to oljerigger samtidig! Det illustrerer på en utmerket måte det som er hovedpoenget i denne saken, det vil si at den bygger på urealistiske forutsetninger om trafikkgrunnlaget for prosjektet.

Prosjektet, dersom det blir bygget, vil være et klart eksempel på konsekvensene av perverse insentiver. Selv om regjeringens litt lunkne krav til lokal medvirkning skulle bli utløst vil allikevel ikke forpliktelsene kunne stå i et rimelig forhold til størrelsen på investeringen. Prosjektet er nå langt på vei til å bli en realitet i og med at regjeringen i april i år, ved offentliggjøringen av nasjonal transportplan, annonserte at en ville støtte prosjektet med én milliard kroner innenfor planperioden.

Konklusjon

I dette tilfellet har det utviklet seg en interessekonflikt mellom sentrum og periferi. Samtidig har sterk mobilisering i periferien gjort at man hadde kunnet holde prosessen i gang. Det er ikke informasjonsasymmetri i den forstand at sentrum får informasjonen og premissene fra periferien i dette tilfellet. Det interessante her er at det er det motsatte som skjer. Sentrum genererer det meste av informasjonen i form av ekspertutredninger mens periferien kan forholde seg relativt passiv og avvise det som kommer. Det kan en gjøre i vissheten om at det er staten som bærer alle kostnadene med de mange utredningene, slik at uansett om tunnelen blir bygget eller ikke vil det ikke få vesentlige økonomiske konsekvenser eller andre forpliktelser for mottakersiden. Her er det altså snakk om en annen økonomisk prosess i tillegg, der periferien leverer premissene mens staten betaler for arbeidet som gjøres uten at det får konsekvenser for den som befinner seg i den andre enden. Med andre ord en form for gaveoverføring uten forpliktelser for mottaker. Det besynderlige er bare at ikke staten har greid å stoppe det hele.

Prosjektet om det blir bygget vil antakelig oppnå det motsatte av hensikten. Det vil ikke bedre sikkerheten til sjøs - fordi dette problemet langt på vei er løst. Det vil ikke bedre effektiviteten i skipsfarten - fordi det vil være raskere og mindre risikabelt for båter av noe størrelse å gå utaskjærs, og det vil trolig heller ikke resultere i en ny transportvei med hurtigbåt mellom Bergen og Ålesund - fordi det finnes bedre alternativer. Derimot vil mindre fartøyer og fritidsbåter trolig sette pris på tunnelen, en tunnel som riktignok ikke er verdens første men definitivt verdens største av sitt slag, og derfor en turistattraksjon som kanskje vil få enkelte turister til å legge veien om et lite sted ved navn Selje på fastlandet i Norge.

I ettertid kan det være et poeng å dvele litt ved det kontrafaktiske. Ett scenario kunne være dette: Dersom staten hadde bevilget det en søkte om for snart 30 år siden, nemlig 30 millioner kroner, så hadde det trolig ikke vært utslag av et perverst insentiv, tunnelen hadde blitt bygget for å betjene de som hadde behovet, nemlig mindre fiskebåter, og staten hadde sluppet unna en langvarig konflikt og en meget kostbar politisk prosess med utallige utredninger som til nå antakelig har kostet langt mer enn investeringsbeløpet. Og ikke bare det, en hadde også sluppet å måtte betale to milliarder kroner eller mer for den nye og store tunnelen om den blir bygget, som etter den rødgrønne regjeringens overraskende utspill vil være mot slutten av inneværende NTP-periode.

Kilder:

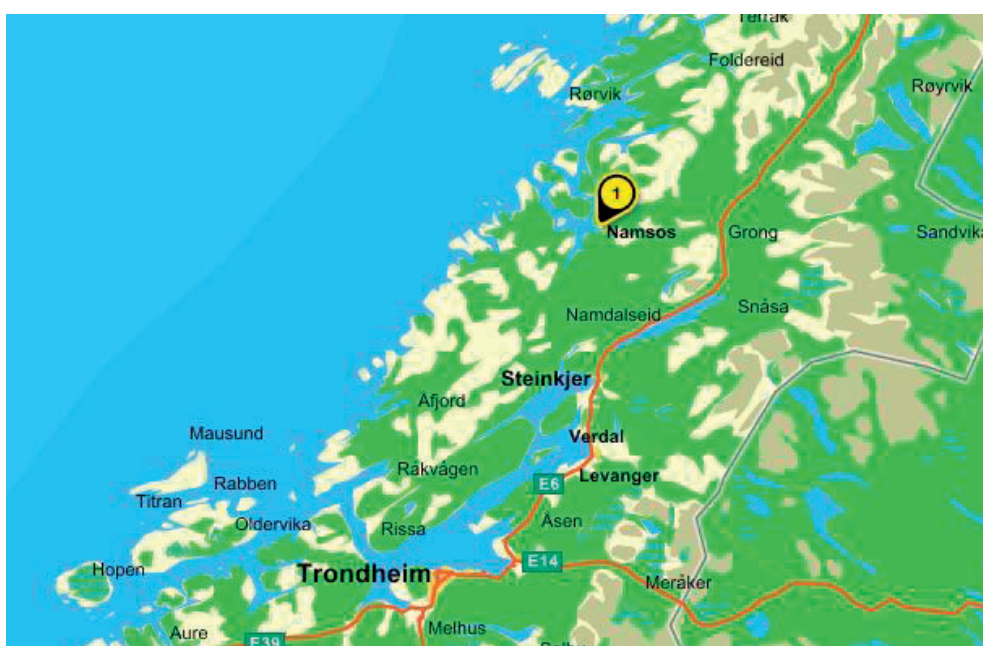
1. Holte Consulting og Pöyry, 2012, *KS1 Stad skipstunnel*, Oslo 13. mars 2012.
2. Kystverket 2010, *Konseptvalgutredning Stad skipstunnel*, Ålesund, 22.12.2010

3. Concept rapport nr. 21, 2009, K. Samset, A. Strand og V. F. Hendricks, *Sykebus, fregatter og skipstunnel: Logisk minimalisme, rasjonalitet – og de avgjørende valg*, Concept-programmet, NTNU
4. Concept rapport nr. 261, 2009, E. Whist, T. Christensen, *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*, Concept-programmet, NTNU

Vedlegg 4 Rock City

Bakgrunn

Rock City ligger i Namsos, en kystby midt i Nord-Trøndelag med en befolkning på rundt 13 000 innbyggere og ca. 3 timers kjøretur fra Trondheim. Rock City betegnes som "Norsk ressurscenter for pop og rock, og opplevelsessenter for trønderrock".



Rock City har samlede lokaler på over 3000 kvadratmeter som inneholder blant annet opplevelsessenter for trønderrock (inkl. museum), konsertsal med plass til 850 mennesker, et platestudio, administrasjonslokale, butikk og to kinosaler som kommunen drifter. I tilknytning til bygget ligger også Rica Rock City Hotell.

Ved inngangen av 2013 skyldte senteret tilsammen 30 millioner kroner. Både kulturdepartementet, fylkeskommunen og kulturkomiteen på Stortinget har vært avventende med å hjelpe Rock City ut av den økonomiske krisen. 30. mai 2013 ble virksomheten reddet fra konkurs ved at Namsos kommune skjøt inn 3,7 millioner kroner i egenkapital, overtok ressurscenteret og ble eiere. For kommunen er dette en risikabel langsiktig økonomisk byrde som i verste fall kan gå utover tjenestetilbudet til kommunenes innbyggere.

Hva gikk egentlig galt i etableringen av Rock City? Uklare mandater og målsettinger samt økonomisk rot er avdekket. Er dette et eksempel på lokale

krefter som skulle sørge for regional utvikling i bred forstand gjennom statlige tilskudd? Eller snakker vi om en statsråd i valgkampmodus, som har gitt uklare mandater og vage lovnader om varig pengestøtte, lovnader som egentlig ikke var reelle? Er det slik at staten gir lovnader om "gavepakker" til kulturhusprosjekter som gir mye publisitet og lokal oppslutning, men som viser seg å være lite gjennomtenkt, dårlig forankret og ikke levedyktige?

4.1 Prosjektet

I mars 2004 behandlet Stortinget ”Stortingsmelding 48 (2003-2003): Kulturpolitikk fram mot 2014”. I debatten som fulgte etter fremleggelsen, ble en større forpliktende statlig satsning på populærkultur og etableringen av et norsk rockearkiv/rockemuseum et hovedtema. Vi kjenner dette som det mye omtalte "kulturloftet".

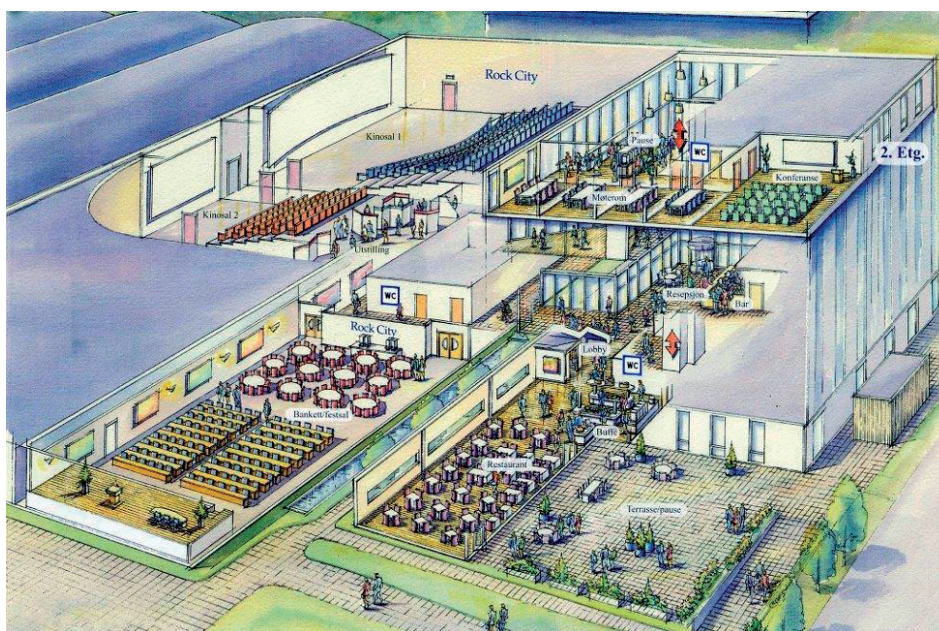


Foto: Rica

I 2005 bestilte så staten sin første utredning fra Statens senter for arkiv, bibliotek og museum, med tanke på å etablere et museums- og opplevelsessenter for pop- og rockehistorie. Pådriverne i Namsos hadde da allerede utredet rockemuseum i Namsos i nesten tjue år. Namsos konkurrerte lenge med Trondheim, Oslo, Halden og Stavanger om å få det *nasjonale opplevelsessenteret* for pop og rock. Resultatet av utredningen ble "*Trøndelagsalternativet*", det vil si en delt løsning med funksjoner både i Namsos og Trondheim med faglig ankerfeste i Ringve Museum. Trondheim vant kampen om det nasjonale opplevelsessenteret som vi dag kjenner som Rockheim. Namsos fikk i oppgave å være et nasjonalt ressurscenter for pop og

rock, samt etablere et museum for trønderrock. Ordlyden i mandatet fra Stortinget¹⁷ var: *"Rock City Namsos skal være et ressurscenter for profesjonell musikk. Senteret planlegger med tanke på å kunne tilby nye utdanningsretninger basert på sektorens ønsker og behov. I tillegg planlegges det å være et bransjesenter som skal være et sted for utvikling av ideer, prosjekter, bedrifter og kompetanse, og skal omfatte et Trønderrockmuseum. Rock City har som mål å bidra til profesjonalisering av bransjen og det planlegges også formidling av rockens historie."* Rock City skulle altså være et nasjonalt ressurscenter som skulle bidra med kompetanse til norske musikkorganisasjoner og -aktører, men man anså det ikke som en statlig oppgave å opprette et opplevelsescenter i namdalsbyen.

Bygging og etablering av Rock City Namsos ble satt i gang i 2006. I november 2011 kom senteret i drift etter en lang prosjektfase. Det hadde vært uklarheter både rundt den statlige finansieringen, mandatet og målsettingen, samt økonomisk rot og uprofesjonell prosjektgjennomføring lokalt.

Fram til 2013 har til sammen 50 millioner kroner blitt bevilget til etableringen av Rock City. Av dette har staten gitt 17,1¹⁸ millioner kroner, fylkeskommunen 20,3 millioner kroner, mens Namsos kommune har bidratt med 12,5 millioner kroner. Namsos kommune har også garantert for en leiekontrakt på 20 år som kan ende med å bli svært kostbar for kommunen. For å kunne ferdigstille opplevelsescenteret tok Rock City også opp et lån på 20 millioner kroner, med kommunen som garantist. Den gang daglig leder for Rock City Svein H Karlsen viste til at det i forbindelse med statsbudsjettet for 2013 ville bli søkt om en engangs investeringsstøtte på 30 millioner. Staten skulle bidra med 18 millioner, mens Nord-Trøndelag fylkeskommune og Namsos kommune skulle bidra med seks millioner kroner hver. I et intervju med Namdalsavisa i 2011 uttalte Karlsen *"Vi har gjort en jobb opp imot virkemiddelapparatet -Kulturdepartementet, kulturkomiteen på Stortinget, stortingsbenken, fylkesadministrasjon og fylkesråd- og lagt fram de økonomiske utfordringene vi har. Vi har fått gode tilbakemeldinger, og jeg føler meg trygg på at vi vil få den nødvendige støtten"*.¹⁹ Trond Giske har senere uttalt at han aldri hadde lovet investeringsmidler under sin tid som kulturminister, og at han ikke fatter hvordan kommunen eller Rock City kan ha tolket ham slik²⁰.

Situasjonsbeskrivelse ex post

I dag skylder senteret tilsammen 30 millioner kroner. 30. mai 2013 ble virksomheten reddet fra konkurs ved at Namsos kommune skjøt inn 3,7 millioner kroner i egenkapital, overtok ressurscenteret og ble eiere. Selskapet ble "holdt flytende" likviditetsmessig gjennom første halvår 2013 ved at Namsos kommune ikke fikk oppgjør for samlede fordringer på husleie mv på 7,6 mill. kroner, og at driftstilskuddet for 2013 fra Kulturdepartementet på 5,8 mill. kroner ble utbetalt tidlig på året. Senteret har siden åpningen i 2011 hatt over 30 000

¹⁷ St.prp nr. 1 2005-2006 og St. Meld. 21 2007-2008

¹⁸ <http://www.nrk.no/kultur-og-underholdning/1.10911751>

¹⁹ <http://www.namdalsavisa.no/Nyhet/article5522392.ece>

²⁰ <http://mobil.namdalsavisa.no/Nyhet/article6501623.ece>

besøkende men har problemer med å få en lønnsom drift. Det later til å være uklart for mange i musikkbransjen hvilken rolle det nasjonale senteret er tenkt å ha.

I tilknytning til Rock City er også andre tiltak realisert slik som Rock City Hall (konsertsal), Rock City Hotel og Rock City kino gjennom blant annet samlokalisering i den nye bygningsmassen. Hvorvidt disse har vist seg å være lønnsomme og livskraftige er ikke undersøkt i denne studien, men hotellet har fått god omtale og ble kåret som verdens fjerde beste rockehotell i 2013 av den tyske hotellportalen HRS .



Foto: Bjørn Tore Ness (Namdalsavisa)

Rockheim i Trondheim som ble åpnet i august 2010 ser hittil ut til å ha vært en mer vellykket etablering. Senteret, som da det ble ferdigstilt hadde en samlet investeringskostnad på 90 millioner kroner, hadde i løpet av 2011 etablert seg som Trondheims største attraksjon etter Nidarosdomen med rundt 130 000 besøkende.

Vurderinger

Etableringen av Rock City Namsos har hatt mange aktører med ulike interesser og målsettinger.

For *sentrale aktører* (departement, storting) må prosjektet sees i sammenheng med den mer overordnede målsettingen om en større forpliktende offentlig satsning på populærkultur og etableringen av et norsk rockearkiv/rockemuseum. Gjennom "Trøndelagsalternativet" ble ambisjonene konkretisert, og ansvar og oppgaver fordelt mellom de to institusjonene Rockheim Trondheim og Rock City. Det har likevel vært uklarhet rundt mandat og finansiering, spesielt når det gjelder Rock City. Hva skulle det egentlig innebære å være et nasjonalt ressurs- og kompetansesenter? Var organisasjonen tenkt som en nasjonal paraply ala Norsk Idrettsforbund? På hvilken måte skulle senteret bidra rent faglig? Hvordan er det

tenkt at bevilgningene skulle komme hele det nasjonale pop- og rockemiljøet til gode? Det kan synes som om pengene ble bevilget før man hadde definert behov, målsettinger og alternativer godt nok. Det kan også synes som om det har vært uklarheter rundt hva som var et nasjonalt og hva som var et regionalt ansvar, og hvem som skulle finansiere hva. "Trøndelagsalternativet" ble sett på som en vellykket løsning, men den opprinnelige ideen om deling av offentlige tilskudd, ansvar og oppgaver ble endret over tid, og mange vil mene i disfavør til Rock City. Rock City har helt klart hatt forventninger om større tilskudd fra statlig hold enn det som har blitt bevilget. Om ansvaret for dette ligger på de lokale eller de sentrale aktørene er ubesvart.

De lokale aktørene har utvilsomt vært sterkt til stede med sine ambisjoner om et lenge planlagt trønderrockmuseum. Dette har igjen skapt forventninger om positive ringvirkningseffekter for byen og regionenes næringsliv, og økt attraktivitet for Namsos blant annet som turistdestinasjon. Entusiasmen blant lokale politikere og støttespillere var i begynnelsen stor. Man så muligheter og mange presset på. Men prosesser rundt stillingsinstrukser, kontrakter, arbeidsavtaler og finansielle beslutninger har vært uprofesjonelt håndtert, både av Namsos kommune og Rock City selv. Forhåpninger om økonomisk støtte fra statlig hold har vært til stede (og til en viss grad hevdet å være avklart), men ingen skriftlig dokumentasjon på dette foreligger. Hvordan prosessen har kunnet gå så langt over såpass mange år er et betimelig spørsmål. Lokalt fikk en til slutt oppfylt sin hovedmålsetting om et rockemuseum i Namsos, men med på kjøpet fikk de også tillagt andre nasjonale oppgaver som synes å ha vært for store.

Oppsummert kan man si at prosjektet har vært langt fra vellykket. Målsettingene for de lokale kreftene med å få etablert et museum for trønderrock ble oppnådd. Det viser seg derimot at så langt har det driftsmessige grunnlaget for et slikt museum ikke har vært til stede. Hvor vidt dette skyldes liten interesse for trønderrock, for avsidesliggende lokalisering eller for sterk konkurranse fra et mye større rockemuseum i Trondheim vet man ikke.

Nord-Trøndelag Fylkeskommune har konkludert med at Rock City ikke har nok innhold til å bli museum. Et museum har krav om arkivering, registrering og forskning. Trønderrockmuseet er ikke bygd og utviklet som primært et museum, hverken faglig eller bygningsmessig. Når det gjelder de nasjonale oppgavene senteret var tiltenkt, er det fortsatt uklart hva ansvaret for disse oppgavene egentlig innebar og hvordan de skal forvaltes, til tross for at det var gitt et mandat fra Stortinget. Hva betyr det å være et nasjonalt ressurscenter? Hva skal et opplevelsessenter inneholde? Hvilke krav stilles til et museum? Kritikkk har også kommet når det gjelder hvor lydhøre beslutningstakerne har vært ovenfor bransjens ønsker og behov. Om noe, ville nok bransjen ønsket seg en lokalisering i Oslo, både på grunn av publikumspotensialet og nærhet til hovedtyngden i norsk

musikkliv.²¹ Platedirektør Marit Karlsen har med rette poengtert at: Det er både billigere og raskere å komme seg til New York enn til Namsos, nesten uansett hvor i landet du bor.²² Det er en kjent sak at distriktpolitiske hensyn ofte kommer i konflikt med andre politiske mål innen samferdsel og næringsutvikling. Her har vi et eksempel på at heller ikke kulturområdet slipper unna.

Et tilfelle av perverse insentiver?

I dette tilfellet ble utfallet negativt først og fremst for mottaker selv eller agent, men resultatet ble også mot sin hensikt ut i fra hva som var prinsipalens intensjoner. Kanskje har både prinsipal og agent her hatt andre interesser enn storsamfunnets beste?

Prinsipalen er staten ved Kulturdepartementet. Da Enger-utvalget la frem sin evaluering av Kulturløftet i mars 2013²³, konkluderte de med at hver krok av landet har fått store, kostbare kulturbygg. Dette er typisk norsk kultur- og distriktpolitikk. Nå, sier Enger-utvalget, må de fylles med innhold alle disse husene. Da vil det vise seg hvor levedyktige disse prosjektene egentlig er. De kan vise seg å være meget risikable investeringer. Resultatet av dette kan bli at lokale krefter overinvesterer i bygg det ikke er behov eller driftsmessig grunnlag for, i et forsøk på å "skape liv i regionen".

Det er etterhvert mange eksempler på overdimensjonerte kulturhus i grisgrendte strøk med lite publikumsgrunnlag. En ser en sammenblanding av kultur- og distriktpolitikk, med det utfall at lokale aktører overinvesterer i bygg som det ikke er behov eller driftsmessig grunnlag for, i et forsøk på å skape liv i regionen. Nyttan blir overvurdert og de langsiktige kostnadene må tas lokalt.

I Namsos kommunes (*agentens*) tilfelle har tiltaket ført til en mye større økonomisk innsats enn forventet, i tillegg til at de sitter med en investering som synes å ikke være bærekraftig. Noen kortsiktig økonomisk gevinst er ikke å se, insentivene har derimot ført til økonomisk falitt for de lokale aktørene. Dette kan på sikt gå utover kommuneøkonomien og videre tjenestetilbudet til kommunenes innbyggere. Noen langsiktig nyttegevinst for samfunnet som helhet synes heller ikke å være til stede.

Flere har pekt på dårlig oppfølging av etableringen av Rock City (som tross alt var et stortingsvedtak), uklare målsettinger og for åpent og uferdig mandat som hovedårsak til problemene rundt etableringen. En annen årsak som synes å være åpenbar er senteres avsidesliggende lokalisering, langt fra både publikum og

²¹ <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/En-trondersk-katastrofe-7133132.html>

²² <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Der-ingen-skulle-tru-7155735.html>

²³ NOU 2013: 4 Kulturutredningen 2014

musikkbransjen selv. Og var det egentlig behov for to store rockemuseum og et nasjonalt musikkcenter innen for en nokså avgrenset region i Trøndelag? Mange vil nok heller argumentere for at etableringen(e) burde vært gjort i Oslo i nærheten av hvor store deler av musikkbransjen allerede er etablert, og hvor publikumsgrunnlaget er størst. Erfaringene med Rock City har vist oss at dette kanskje stemmer.

Kilder:

<http://www.t-a.no/kultur/article7119143.ece>

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.10901279

<http://www.adressa.no/kultur/article7364361.ece>

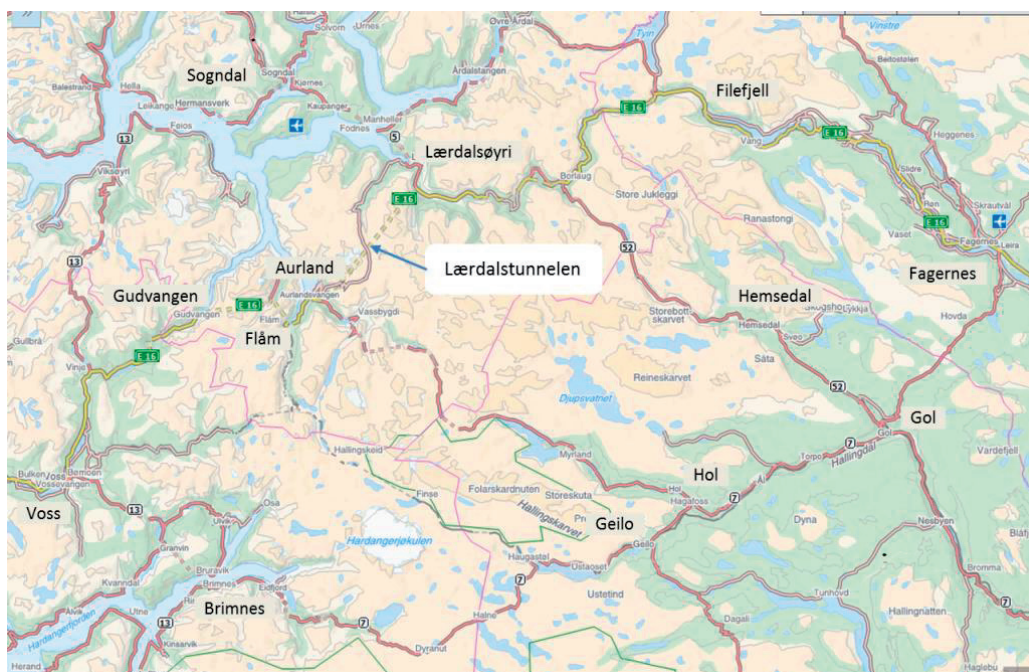
Price Waterhouse Cooper (2013), Rock City Namsos AS, Gjennomgang av utvalgte deler av virksomheten

Vedlegg 5. E16 Lærdalstunnelen

Beskrivelse av prosjektet

Lærdalstunnelen går mellom Aurland og Lærdal i Sogn og Fjordane. Den er nær 2,5 mil lang og er med det verdens lengste bilveitunnel. Byggingen startet 15. mars 1995 og tunnelen ble åpnet 27. november 2000. I gjennomsnitt passerer om lag 2.000 kjøretøy gjennom tunnelen per dag.

Lærdalstunnelen var siste ledd i en vintersikker forbindelse mellom Oslo og Bergen. I motsetning til mange andre tunneler i Norge kreves ikke bompenger. Tunnelen kostet 930 millioner kroner, mens hele prosjektet med tilførselsveier kostet 1 050 millioner (2000 kroner). Bildet nedenfor viser tunnelens plassering.



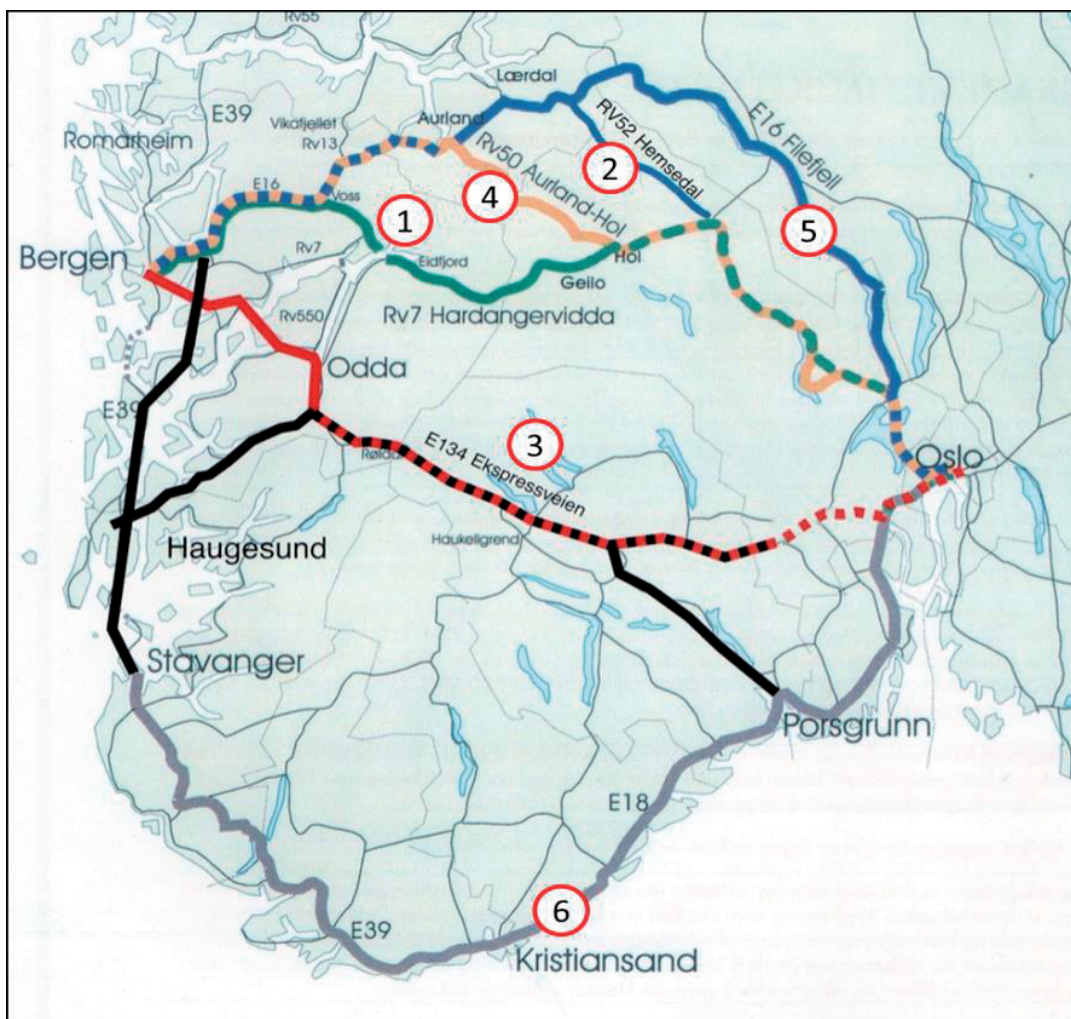
E16 med Lærdalstunnelen inntegnet

Bakgrunn for prosjektet

En vintersikker stamvei mellom Oslo og Bergen har vært en målsetning i mange tiår. Vegdirektoratet startet utredningsarbeidet for valg av stamveitrasé tidlig på 1970-tallet. En sentral problemstilling var at det allerede var flere alternative

traséer. Det var derfor ønskelig å konsentrere investeringene om å få utbygd en av disse til fullgod standard.

Med bil var alternativene over fjellet flere: Riksvei 7 over Hardangervidda, Riksvei 7 i kombinasjon med Rv. 50 Hol-Aurland eller Hemsedalsfjellet, E134 over Haukeli med ulike alternativer inn til Bergen og E16²⁴ gjennom Valdres via Filefjell, Lærdal, Aurland og Voss.



Bilde 1: Alternative ruter Oslo-Bergen

I dag er det mulig å benytte seks ulike ruter mellom Oslo og Bergen. Statens vegvesen oppga i 2012 følgende reisetider (og lengder) for de ulike rutene (Wikipedia, 2013):

²⁴ Dagens vegnummerering.

1. Hardangervidda - ca. 7,5 timer (475-500 km)
2. Hemsedal – ca. 7,5 timer (490-510 km)
3. Haukeli over Jondal – ca.8 timer, evt. over Arna, Rosendal – ca. 8,5 timer (470-540 km)
4. Hol-Aurland – ca. 8 timer (490 km)
5. Filefjell – ca. 8 timer (510 km)
6. Sørlandet – ca. 13 timer (640-760 km)

Med åpningen av Hardangerbrua august 2013 er reisetiden over Hardangervidda redusert ytterligere. Kartet nedenfor viser de ulike mulige rutene mellom Oslo og Bergen nummerert som over.

I 1975 vedtok Stortinget at stamveien skulle gå over E16 Aurland-Lærdal-Filefjell (5) og at Rv. 50 Aurland-Hol (4) skulle gis en begrenset opprustning som ledd i en midlertidig løsning. Dette var etter en omfattende debatt der Vegdirektoratet først hadde foreslått Rv. 7 over Hardangervidda (1) som sommerrute og E134 over Haukeli (3) som vinterrute. Bru over Hardangerfjorden ble ikke ansett som realistisk før langt inn i fremtiden. Samferdselsdepartementet foreslo på sin side Rv. 50 Aurland-Hol (4) siden dette alternativet ikke inkluderte noe fergesamband. Stortingets vedtak ble ikke fulgt opp av konkrete budsjettbevilgninger (Stamvegutvalget, 2011).

De store utfordringene ved valg av stamveialternativ var vinterstengning og ferger. Hardangervidda og Haukeli var og er svært utsatt for vinterstengning og begge alternativene inkluderte fergesamband. Det eneste fergefrie alternativet var Hol-Aurland (4), men det var også utsatt for vinterstengning, om enn i noe mindre grad enn de sørlige rutene, og var i tillegg preget av krevende stigningsforhold. E16 over Filefjell (5), den gamle kongeveien mellom Oslo og Bergen, var det mest vintersikre alternativet og med den laveste fjellovergangen, men inkluderte på den tiden et av Norges lengste fergesamband (Lærdal-Gudvangen).

I St. meld. nr. 53 (1990-91) *Stamveg Bergen-Oslo* ble det konkludert med at stamveien skulle gå over E16 Filefjell via Lærdal (5) tilsvarende tidligere Stortingsvedtak. Det ble ikke gjort noen forsøk på å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i dette eller andre alternativ.

Vegdirektoratets anbefalte stamveirute var at Rv. 50 Aurland-Hol (4). Dette ble begrunnet i følgende (St. meld. nr. 53 (1990-91), s. 5):

«En god forbindelse Aurland-Hol er likeverdig med Rv. 7 over Hardangervidda, som i dag er den klart dominerende forbindelsen for denne trafikken. Selv om vegen over Hardangervidda er noe kortere, vil dette oppveies av ulemper med ferge eller bompenger på bru over Hardangerfjorden.

Vegforbindelsen Aurland-Lærdal og videre over Filefjell er bare i svært korte perioder om vinteren et reelt alternativ for trafikken mellom Bergen/Hardangerregionen og Østlandet. Denne

trafikken kan også velge Haukeli fremfor Lærdal dersom Aurland-Hol eller Hardangervidda er stengt. Dersom en bare satser på Aurland-Lærdal og ikke på en større utbygging mellom Aurland-Hol, vil dette i realiteten føre til at veien over Hardangervidda også i framtiden blir hovedvegen mellom Bergen og Oslo.»

Samferdselsdepartementet var av en annen vurdering og anbefalte at stamveien ble lagt over Filefjell og gjennom Lærdal (5). En pekte på at trafikk tallene øst-vest var små og at de regionale virkningene måtte tillegges størst vekt. Departementet pekte på at stamvei over Filefjell med tunnel mellom Lærdal og Aurland ville gi et nytt samband mellom Nord-Vestlandet og Bergen/Voss/Hardanger/Sørlandet, fergefri vei fra Årdal og Lærdal til Voss og Bergen samt bedre samband fra Aurland til fylkessenteret Sogndal med flyplass og andre tilbud.

Det kanskje viktigste argumentet var at stamveien skulle ha god vinterregularitet, det vil si ikke være utsatt for stengning og kolonnekjøring. Det talte, etter departementets vurdering, sterkest for Filefjellalternativet som har langt mindre stigning og er langt mindre værutsatt enn de øvrige alternativene.

Departementets anbefaling var kontroversiell. Ikke bare fordi den var i strid med de faglige anbefalingene fra Vegdirektoratet, men særlig fordi en benyttet regionale begrunnelser for hvorfor stamveien mellom våre to største byer skulle gå via Lærdal. Her spilte det nok en rolle at samferdselsministeren selv kom fra Sogn og Fjordane og at Lærdal manglet fast veisamband med resten av fylket.

Linjevalget for den nye stamveien ble gjenstand for omfattende diskusjoner og utredninger inntil man i 1993 landet på en 24 kilometer lang tunnel mellom Aurland og Lærdal.

Prosjektets målsetninger

Dette vedtaket om stamvei mellom Oslo og Bergen var en forutsetning for Lærdalstunnelen og i realiteten et vedtak om bygging av tunnelen selv om budsjettbevilgningen kom på et senere tidspunkt. Det ble ikke avsatt midler til oppgradering av E16 for øvrig og ulike grupperinger fortsatte arbeidet for opprusting av de øvrige alternativene over fjellet.

Prosjektets hovedmålsetning var å tilby et sikkert, helårs og fergefritt veisamband mellom Bergen og Oslo. I tillegg ble det anført en rekke regionale målsetninger som bedre tilgang nord-sør og internt i Sogn og Fjordane.

Etter åpningen av tunnelen i 2000 gjensto fortsatt behov for oppgradering av E16. Dette ble presisert av en samlet stortingskomite ved stortingsbehandlingen av Nasjonal transportplan 2002-2011, og gjentatt ved behandlingen av statsbudsjettene for både 2002, 2003 og 2004.

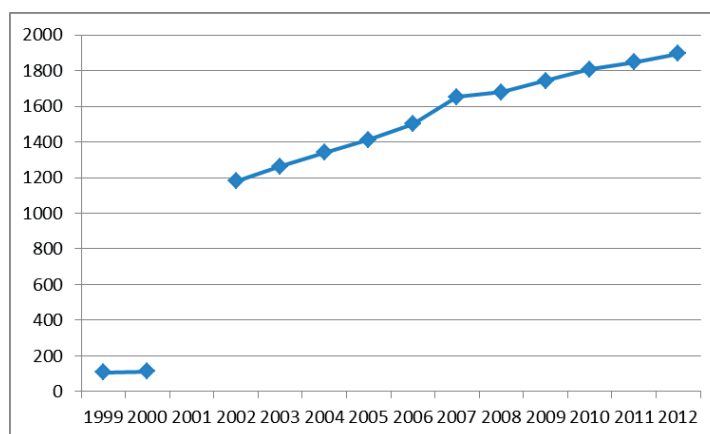
I januar 2002 fremmet Vegdirektoratet forslag om «Ny klassifisering av det offentlige vegnett» - herunder utvidelse av stamvegnettet ved at bl.a. også Rv. 7 over Hardangervidda (1) og Rv. 52 over Hemsedal (2) skulle innlemmes i

stamvegnettet. Forslaget innebar at stamvegskriteriene måtte endres slik at det kunne være flere alternative stamveger innen samme transportkorridor.

Situasjonsbeskrivelse ex post

Etter åpningen av Lærdalstunnelen og med det E16 som et reelt alternativ mellom Oslo og Bergen, økte trafikken betydelig. Tidligere var øst-vest trafikk på E16 avhengig av det 55 kilometer lange fergesambandet Lærdal-Gudvangen. Figuren viser at trafikken ble om lag tidoblet etter åpningen av tunnelen og at den årlige trafikkveksten siden har vært om lag 6 prosent.

Selv om en stor andel av trafikken velger de sørlige rutene over henholdsvis Hardangervidda og Haukeli, utgjør trafikken over de nordlige fjellovergangene om lag halvparten av totaltrafikken.



Trafikk på Lærdal-Gudvangen før og etter åpningen av Lærdalstunnelen i 2000 (antall biler årsdøgntrafikk)

Selv om en stor andel av trafikken velger de sørlige rutene over henholdsvis Hardangervidda og Haukeli, utgjør trafikken over de nordlige fjellovergangene om lag halvparten av totaltrafikken.

Transportkorridoren Oslo-Bergen preges av høy befolkningstetthet i endepunktene, men med spredt og sparsom bosetting ellers. I St. meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015 ble persontransport mellom Oslo og Bergen beregnet til i gjennomsnitt å utgjøre 4.500 personer per døgn. Av dette utgjorde biltransport en tredel og fly om lag halvparten.

Vurdering

Bygging av Lærdalstunnelen innebar en stadfesting av Stortingets vedtak om at E16 skulle være helårsveien mellom Oslo og Bergen. I det lå det at E16 skulle

prioriteres fremfor de andre alternative helårsrutene. Slik skulle det ikke gå. Selv om E16 etter hvert har vært gjenstand for betydelige oppgraderinger, har det ikke vært noen klar prioritering av denne traséen fremfor de øvrige. Som transportforskeren Johansen (2013) skriver:

«Det er bygget mye veg mellom Oslo og Bergen gjennom de 50 åra siden 1963, men en hovedveg ser vi foreløpig knapt konturene av. (...) Korteste veg mellom Oslo og Bergen har vel aldri vært noen overordnet målsetning for utbygging av de nevnte kjøreruter mellom byene (...).»

Etter hvert vil også de øvrige og alternative rutene oppgraderes slik at de fremstår som reelle konkurrenter til E16. I august åpnet Hardangerbrua som korter ned reisetiden over Hardangervidda (1) og med åpningen av Sokna-Ørgenvika i 2014 vil reisende på denne ruten bli ytterligere redusert. Samtidig pågår en storstilt oppgradering av E134 over Haukeli (3) med blant annet flere tunneler.

Med Lærdalstunnelen har en etablert en fergefri og vintersikker vei mellom Oslo og Bergen. Men om E16 skal være det foretrukne alternativet må veien oppgraderes. Veistandarden er fortsatt så varierende at 29 % av E16 får karakteren «dårlig» eller «svært dårlig» av Statens vegvesen (Hultgren og Bergbentzrød, 2013). De senere år er det blitt bevilget mer ressurser til veien, men det har også skjedd for veiene over Hardangervidda (1) og Haukeli (3) slik at øst-vest trafikken ikke vil ha noen grunn til å velge E16 bortsett fra i perioder med spesielle værforhold.

Tabellen viser trafikken på de alternative fjellovergangene mellom Oslo og Bergen²⁵ i 2012.

	Hardanger- vidda (1)	Hemsedal (2)	Haukeli (3)	Aurland-Hol (4)	E16 Filefjell (5)
ÅDT	995	1252	1411	348	654

Aktørene og deres interesser

Mens statlige aktører som Statens vegvesen, Samferdselsdepartementet og Stortinget hele tiden har hatt som uttalt målsetning å etablere en høystandard helårsvei mellom Bergen og Oslo, har man samtidig arbeidet med ulike alternativer og forfulgt ulike målsetninger. I St. meld. nr. 53 (1990-91) var det ikke stamvei mellom Oslo og Bergen som var utslagsgivende for valg av alternativ, men hensynet til regionale virkninger.

²⁵ Kilde: Statens vegvesens trafikkregistreringer:
<http://www.vegvesen.no/Fag/Trafikk/Trafikkdata>

Samtidig har lokale aksjonsgrupper arbeidet for sine veiprosjekter. Målsetningene til disse har ikke nødvendigvis vært de samme som de nasjonale aktørene. At lokale interesser har fått såpass stor innflytelse på prosessen og etter hvert fått gjennomslag for sine prosjekter (eksempelvis kostet Hardangerbrua alene over 2 mrd. kr), er problematisk og kan ha ført til at verken vei eller jernbane mellom landets to største byer har den standard som man kunne ønske. Stortinget vedtok allerede i 1975 at stamveien skulle gå over E16 Filefjell, men ettersom det ikke fulgte penger med vedtaket var det i realiteten et vedtak uten innhold. Det var først når en brukte regionale begrunnelser for alternativet at pengene kom.

Stortingsvedtaket, som gikk inn for Lærdals-alternativet, er siden blitt karakterisert som en av tidenes hestehandler innen norsk samferdselspolitikk. Verken de borgerlige eller SV ville ha noen stamvei via samferdselsminister Kjell Opseths hjemfylke, noe de fleste anså som en unødig omvei. Arbeiderpartiet fikk imidlertid til slutt SV med på å stemme for E16 mot at SV skulle få støtte til Ringeriksbanen som ville forkorte reisetiden med tog mellom Oslo og Bergen med inntil én time. Ringeriksbanen er ennå ikke påbegynt (Valestrand, 2012).

Daværende samferdselsminister Kjell Opseth har fått mye kritikk for at han lyktes med å få Stortinget med på vedta at stamveien mellom Oslo og Bergen skulle gå via hans hjemfylke til tross for at alternativet var 40 kilometer lengre enn den korteste ruten over Hardangervidda (når Strekningen Sokna-Ørgenvika åpner vil Rv. 7 bli ytterligere 20 kilometer kortere). Opseth kan imidlertid knapt få verken ære eller skyld for at Stortinget allerede på 1970-tallet vedtok at stamveien skulle gå nettopp via Sogn og Fjordane. Den gang var Hardangerbrua langt utenfor rekkevidde og vinteren på Hardangervidda var, den gang som nå, krevende og årsak til hyppige veistenginger. Etter hvert som praktiske hensyn og teknologiske begrensninger har spilt mindre rolle, har det åpnet seg muligheter for politisk spill og perverse insentiver.

I dag kunne diskusjonen om stamveitrasé blitt en annen. Med Hardangerbrua tilbyr Rv. 7 over Hardangervidda et fergefritt øst-vest samband og nå diskuteres også en tunnel under de mest vinterutsatte delene av vidda. Det vil i så fall gjøre den korteste ruten mellom Oslo og Bergen til det foretrukne alternativet hele året.

Perverse insentiver?

Siden bare et mindre antall bilister velger E16 og Lærdalstunnelen som rute mellom Østlandet og Vestlandet fremstår prosjektet som et rent regionalt veiprosjekt som har kommet befolkningen i sørlige deler av Sogn og Fjordane til gode. Prosjektet er i sin helhet finansiert av staten.

Det som i utgangspunktet var tenkt som et viktig nasjonalt prosjekt ble etterhvert dominert av regionale spørsmål. At det heller ikke ble foretatt en samfunnsøkonomisk analyse som kunne rangere alternativene etter deres netto nytte forsterker inntrykket av at samfunnspektivet har vært fraværende. De ulike alternativene har vært støttet av aksjonsgrupper med ulike interesser som

med henvisning til stamveispørsmålet har agitert for forbedret vei gjennom sine områder. Stortinget har ikke lyktes i å ivareta helhetstenkningen i dette nasjonale spørsmålet.

Dagens situasjon er altså at til tross for vedtaket om E16 som stamvei er situasjonen fremdeles at vi bare har flere halv gode ruter mellom Oslo og Bergen fordi ressursene ikke konsentreres om en av disse. I dag delfinansieres de fleste prosjekter av en størrelse som Lærdalstunnelen med bompenger. Det kan være uoptimalt fra et finansieringskostnadsperspektiv, spesielt ved lite trafikk, men på den annen side kan bompenger dempe problemet med perverse insentiver. Lærdalstunnelen har ingen brukeravgift. Vedtaket om at E16 skulle være stamvei fremstår derfor som en gave til Sogn og Fjordane uten noe krav om medfinansiering.

Samlet viser caset Lærdalstunnelen følgende kjennetegn på perverse insentiver. 1) Det har vært arbeidet lokalt for denne og andre traseer i flere tiår, 2) det er lite sannsynlig at E16 ville ha blitt valgt som stamvei hvis det ikke var for samferdselsminister Kjell Opseth som selv er fra fylket, 3) prosjektet har preg av å være en gave til Sogn og Fjordane og 4) vedtaket om E16 som stamvei har ikke gitt den ønskete utviklingen.

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.

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

Valestrand, T., 2012. Hestehandel uten hest. Bergens Tidene, 18.06.2012.

Wikipedia, 2013. Veiruter mellom Bergen og Oslo [online]. Tilgjengelig fra: http://no.wikipedia.org/wiki/Veiruter_mellom_Bergen_og_Oslo [Hentet 22. august 2013].

Aasheim, G., Brunstad, R.J., Hervik, A. og Thorsen I., 1991. Valg av stamveg mellom Bergen og Oslo. Sosialøkonomen 10, pp. 5-8.

Vedlegg 6. Olympiske leker i Lillehammer 1994

Beskrivelse av prosjektet

Olympiske vinterleker (OL) ble arrangert på Lillehammer i løpet av to uker i februar 1994. Lekene ble ansett å være en suksess og under avslutningsseremonien uttalte presidenten i den internasjonale olympiske komité at arrangementet var «de beste vinterleker noensinne». Flere dager var det mer enn 150.000 besøkende til Lillehammer for å se lekene.



Den store ishallen Vikingskipet som ble bygget utenfor Hamar i forbindelse med OL på Lillehammer

Fra ideen om å arrangere OL på Lillehammer oppstod var det ringvirkningene av arrangementet som var i fokus, ikke selve arrangementet. De som ivret mest for at Lillehammer skulle søke, begrunnet sitt syn med den store betydning OL ville få for næringslivet i indre Østlandet.

Dette må sees i sammenheng med at indre Østland var kommet i «oljeskyggen» og regionen var preget av stagnasjon og tilbakegang ved inngangen til 1980-årene. Innlandsutvalget, ledet av daværende Stortingspresident Odvar Nordli, sa bl.a. at det var behov for «særlige stimuleringsiltak» i regionen (NOU 1983:21 «Næringslivets utviklingsmuligheter i innlandet»). Gjennom et tiltak som dette kunne man stimulere det eksisterende næringsliv, tilføre ny kompetanse og etablere nye næringer. I tillegg ville markedsføringen få særlig stor betydning for reiselivsnæringen. OL skulle gi en vekstimpuls som ga varige positive virkninger for utviklingen av regionen. «Mer enn alle andre kjente enkelttiltak til sammen, vil

et vinter- OL på Lillehammer være det tiltaket som kan skape vekst i indre Østlandet» ble det sagt fra tilhengerne.

Bakgrunn for prosjektet

De første initiativ til å arrangere OL på Lillehammer ble tatt tidlig på 1980-tallet. De sentrale initiativtakerne var den tyskfødte reiselivsmannen Wolfgang Müller og daværende formann i Norges Olympiske Komité, Arne B. Mollén. Sammen med lokale entusiaster fra forvaltning og næringsliv samt representanter for idretten sentralt og lokalt utarbeidet og konkretiserte idéen om et OL og presenterte denne offentlig i januar 1982. Man så for seg et nøkternt arrangement organisert av idretten selv. Det ble deretter nedsatt et utredningsutvalg av Lillehammer kommune. Utvalget fremla sin innstilling i januar 1983 der en anbefalte kommunen å søke om OL i 1992, men under forutsetning om «at *staten yter den nødvendige medvirkning til finansieringen*».

Flertallet i kommunestyret fulgte opp i sitt møte 2. juni 1983 og vedtok at kommunen skulle melde sin interesse som arrangør. Umiddelbart etterpå startet forhandlingene med staten om de nødvendige økonomiske garantier. Samtidig ble det etablert et OL-selskap med kommunen som eneaksjonær med formål å forberede og markedsføre en OL-søknad.

Spørsmålet om statsgaranti ble behandlet i St.prp. nr. 85 (1984-85). I denne ble det lagt vekt på at det var naturlig at Norge, med sterke tradisjoner innenfor vinteridrett, skulle være interessert i å arrangere vinter-OL. Det ble understreket at kostnadsanslagene bygget på en del usikre forutsetninger, men man ventet at arrangementet kunne gi et godt økonomisk resultat og positive ringvirkninger for så vel Lillehammer-området som for Norge som nasjon. Kulturminister Halvard Bakke uttalte endog fra Stortingets talerstol at statsgarantien ikke ville bli utløst under noen omstendigheter og at OL nærmest var å regne som et overskuddsforetakende (Skartveit, 1996). Bakgrunnen for det var sannsynligvis det svært lave opprinnelige kostnadsestimatet. Lillehammer kommune oppga i sin henvendelse til staten at prosjektet ville koste om lag 1 mrd. kr, som Kulturdepartementet riktignok økte noe etter egen gjennomgang (Bladet Forskning, 1994).

30. januar 1985 framsatte regjeringen sitt tilbud om statsgaranti som i mai ble vedtatt i Stortinget mot bare 4 stemmer. Av et totalt kostnadsoverslag på ca. 1.480 mill. kroner, tilbød staten seg å ta ansvar for riksveier, telekommunikasjon og TV/radio tilsvarende 700 mill. kroner. Det øvrige, som idrettsanlegg, overnattingsfasiliteter, pressesenter og lokal infrastruktur, skulle kommunen ta hånd om finansiert med kommunalt låneopptak med statlig garanti.

5. mars 1985 vedtok kommunestyret i Lillehammer å søke om å få tildelt vinter-OL i 1992, og fortsatte samtidig sine utredninger bl.a. om hvordan kommunens plan- og forvaltningsapparat skulle organiseres i tilfelle OL i 1992. Det ble også utarbeidet en alternativ kommuneplan med OL som forutsetning.

17. oktober 1986 ble Albertville i Frankrike tildelt vinterlekene i 1992. Lillehammer ble rangert som nummer fire av søkerne. Nå meldte spørsmålet seg raskt om Lillehammer skulle søke på nytt om å arrangere vinterlekene i 1994 (bytte mellom sommer- og vinterlekene gjorde at neste vinter-OL ble i 1994 og ikke 1996). Det ble vedtatt, men en forutsetning denne gangen var at staten måtte involvere seg sterkere.

Spørsmålet om statsgaranti ble behandlet i St.prp. nr. 87 (1986-87). Denne var tilnærmet identisk med St.prp. nr. 85 (1984-85), men med justerte kostnadsoverslag. Det totale kostnadsoverslaget var økt fra 1436 mill. (1984-) kroner til 1833 mill. (1986-) kr, en økning på drøye 200 mill. kr i faste kroner.

I møte 9. april 1987 vedtok kommunestyret å søke om OL i 1994 og å godta en statsgaranti på 1.800 mill. kroner.

Med friske midler i ryggen og nytt mot ble Lillehammers kandidatur nå markedsført. Nå ble det lagt mer vekt på personlig kontakt. I løpet av søkeperioden var hele 68 medlemmer av den internasjonale olympiske komité (IOC), her i blant IOC- president Samaranch, på besøk i Lillehammer. I tillegg ble 70 medlemmer avlagt besøk i sine hjemland. Dette ga resultater og i september 1988 falt IOUs avgjørelse.

Umiddelbart etter tildelingen ble Lillehammers Olympiske Organisasjonskomité (LOOC) stiftet. Den bestod av tre hovedaktører – arrangørbyen Lillehammer, Norges Olympiske Komité (NOK) og staten som garantist ved Kulturdepartementet. Disse tre fikk hver sin visepresident. Men også flere organisasjoner fra idretten og ulike regionale interesser ble representert.

Aktørene i LOOC hadde ulike interesser. Det oppsto dragkamper om lokalisering og utforming av anleggene. OL var et prestisjeprosjekt som staten hadde garantert for. Nå gjaldt det å sikre seg sin del av kaken.

I løpet av 1989 begynte utgiftene å øke. Den 13. mars var de kjente kostnadene kommet opp i 3,8 mrd. kr. Kulturdepartementet ønsket full oversikt over budsjettet, og satte 1. november som endelig frist for OL-administrasjonen til å levere et komplett OL-budsjett. Den 8. september ble det klart at kostnadene (eksklusive reservepost, finanskostnader, drifts- og arrangementskostnader, vertskringkasteravtale og investeringer i riks- og fylkesveier), var på 6,9 mrd. kr. I praksis vil det si at de totale kostnadene var kommet opp i over 10 mrd. kr (Skartveit, 1996). Deretter fulgte en opphetet offentlig diskusjon med posisjonering fra de ulike partene (staten, Lillehammer kommune, idretten og LOOC), blant annet utarbeidet OL-direktør Petter Rønningen en samfunnsøkonomisk analyse som viste at arrangementet ville bli samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det var nå klart at man hadde kommet i en økonomisk og organisasjonsmessig floke. Løsningen for departementet ble å reorganisere hele prosjektet. Det var ikke lenger aktuelt å stille statlig garanti for et OL ledet av Lillehammer kommune og Norges Olympiske Komité. Resultatet ble at ansvaret for utbyggingsoppgaver som

før var tillagt kommunen ble overført til et frittstående utbyggingsselskap, organisert som et aksjeselskap med statlig aksjemajoritet – altså en overgang fra sentral detaljstyring til rammestyring, i tråd med prinsippene for «new public management» som ble lansert på den tiden.

Samtidig overtok næringslivsmannen Gerhard Heiberg som leder i LOOC. Heiberg la vekt på etablere en organisasjonsstruktur som kunne dempe interessekonfliktene og som ga ham styringsmuligheter i forhold til staten. Resultatet ble en organisasjonsmodell hvor de ulike selskapene ansvarlig for gjennomføring av OL ble underlagt Lillehammer OL AS med staten som majoritetseier. Dette innebar at staten også gikk over fra statsgaranti til et OL-budsjett, bevilget over statsbudsjettet. Lillehammer kommune ble fratatt alt økonomisk ansvar. LOOC og Lillehammer kommune ble dermed fratatt muligheten til å fastsette prisen på OL (Skartveit, 1996). Omorganiseringen førte til at Lillehammer OL AS, som morselskap, ble den sentrale aktøren som staten ved Kulturdepartementet forholdt seg til. LOOC's ansvar for selve arrangementet ble videreført, men ble nå underlagt Lillehammer OL AS.

Kostnadsrammen for OL-94 ble presentert i St.prp. nr. 61 (1989-90) *De 17. olympiske vinterleker på Lillehammer* med et budsjett på 7 mrd. kr, inkludert en reservepost på 0,7 mrd. kr. Med kalkulerte inntekter på 2,5 mrd. kr, ville netto utgifter for staten bli 4,5 mrd. kr. I tillegg var det budsjettet med ytterligere 2 mrd. kr utenfor Kulturdepartementets budsjett. Regjeringens forslag ble vedtatt med stort flertall i Stortinget. Det ble etablert et omfattende kontroll- og styringssystem med delbudsjetter, fremdriftsplan og milepæler.

Kulturdepartementet bygget opp en egen seksjon for å kontrollere OL-selskapet som skulle kontrollere kostnader, fastsette budsjetter som skulle bevilges over statsbudsjettet, rapportere til Stortinget og forvalte statens eierinteresser. Rammebetingelsene var klare – kostnadsrammen skulle overholdes, men OL-selskapet ble for øvrig gitt stor frihet til å nå sine mål.

Som et incitament til å overholde rammen ble det bestemt at den delen av 7-milliardersrammen som ikke ble benyttet skulle tilføres etterbruksformål. Videre ga utvikling av inntektene en mulighet til å øke rammen.

Selve arrangementet seks år senere forløp knirkefritt.



Bjørn Dæhlie, Norges ankermann på 4x10 km for menn.

Den endelige kostnaden ble om lag 7,5 mrd. (1994-) kr. Arrangementet ga 2,8 mrd. kr i inntekter slik at nettokostnaden var om lag 4,7 mrd. kr. Det var med andre ord en betydelig kostnadsøkning frem til 1989, men etter omorganisering og innføring av rammestyring holdt man seg innenfor budsjett.

Situasjonsbeskrivelse ex post

Med den sterke samfunnsmessige begrunnelsen som søknaden om å få arrangere OL hadde, var det naturlig at det ble arbeidet med å få fram denne dimensjonen når man planla arrangementet og etterbruken av anleggene. I arbeidet med organiseringen av OL-arbeidet ble Etterbruks- og utviklingskomitéen for OL 94 (EBUK) etablert av Lillehammer kommune og Oppland fylkeskommune i 1989.

Etter OL drives anleggene av Lillehammer Olympiapark AS på forretningsmessig grunnlag og med et betydelig krav til inntektsgivende aktiviteter. Utvikling av kommersielle tiltak/arrangement er derfor en nødvendighet. Store massearrangementer (eks. Birkebeinerrennet, Birkebeinerrittet, Inga-Låmi, de årlige russtreff, og så videre), store internasjonale kongresser og bedriftsarrangementer gir viktige inntekter både til anleggene som brukes til regionens reiselivsbedrifter og næringsliv for øvrig. De siste fem årene har de årlige driftsinntektene i selskapet ligget mellom 50 og 60 mill. kr og med driftsresultat fra -1,4 til 2,1 mill. kr²⁶.

Anleggene benyttes av lokale idrettslag og utøvere på toppnivå. Birkebeineren Ski- og Skiskytterstadion er hjemmearena for Vingrom IL og Lillehammer Skiklubb. I Lysgårdsbakkene trener utøvere fra 12 år og oppover uavhengig av klubbtilknytning. I Kanthaugen Freestyleanlegg har anleggseier og Lillehammer Skiklubb etablert anlegget som et nærmiljøanlegg som er tilgjengelig 3 kvelder per

²⁶ Kilde: www.proff.no

uke. I Lillehammer Olympiske Bob- og Akebane trener unge ake- og skeletonutøvere fra regionen (Hafsahl, 2013).

Grunnlaget for lønnsom drift av OL-anleggene etter 1994 var det såkalte etterbruksfondet som dels besto av overskudd fra billettinntekter og kostnadsbesparelser og dels av bidrag fra staten. Totalt utgjorde etterbruksfondet ved avslutningen av lekene om lag 400 mill. kr. Forutsetningen var at dette fondet skulle vare i 20 år. I dag er etterbruksfondet snart tomt og det pågår en diskusjon mellom Lillehammer Olympiapark AS og staten om hvordan fremtidig drift av anleggene skal organiseres. Blant annet er det foreslått at staten overtar bob- og akebanen som er dyr i drift og genererer lite inntekter (Høigård, 2013).

Lillehammer fikk et stort løft innen skole/utdanning gjennom utbyggingen av OL-fasiliteter. Etter OL flyttet man inn i lokalene til radio- og TV-senteret. Høgskolen i Lillehammer har i dag 4.800 studenter og over 300 ansatte. I Lysgårdsbakkene etablerte Norges Toppidrettsgymnas seg med ca. 200 elever og 40 ansatte.

De næringsmessige effektene av OL-94 kan vurderes som både direkte og indirekte effekter. De direkte effektene var de som fikk OL-relaterte leveranser direkte i utbyggings- og gjennomføringsfasen. De indirekte effekter er der vi kan se etableringer, nyskapning og sysselsettingsutvikling som en følge av de investeringer og verdier OL skapte og «da igjen» etter seg i OL-regionen eller hvor disse har vært en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget for eks. en etablering i regionen.

Lillehammer kommune (2004) oppsummerer de viktigste effektene fra OL som følger:

- Sterk økning i turisttrafikken til OL-regionen.
- Økt internasjonalisering.
- Etableringer og betydelig sysselsettingsøkning innen IKT- og mediefaglige miljøer.
- Arrangementskompetanse som er etterspurt både nasjonalt og internasjonalt.

Kvitfjell og Hafjell Alpinanlegg har hatt stor betydning for næringsutviklingen i Ringeby og Øyer kommuner. I tilknytningen til anleggene er det bygd et stort antall hytter, leiligheter og hoteller. Skei i Gausdal var et viktig innkvarteringsområde og fikk betydelig kapasitetsøkning og infrastruktur som er utnyttet i reiselivssammenheng etter OL. Utbyggingsfasene i disse områdene har dette vært av stor betydning for regionens entreprenør- og håndverksbedrifter. Et betydelig antall av hyttene er såkalte «second homes», det vil si at disse også brukes som tidvis bo- og arbeidssted, med pluss-effekter til regionens vare og tjenesteleverandører.

De uavhengige analysene som er gjort av effektene av OL på Lillehammer er først og fremst fra tiden før og umiddelbart etter avviklingen av arrangementet. Det er i liten grad foretatt analyser av de langsiktige effektene i forhold til de omfattende

investeringene i en bredere samfunnsøkonomisk sammenheng. I forbindelse med diskusjonen om Tromsø skulle søke vinter-OL ble imidlertid virkningene fra OL på Lillehammer diskutert. I TØI-rapport 937/2008 *Regionale virkninger av OL i Tromsø* (Samstad m.fl., 2008) ble erfaringene fra Lillehammer brukt som et mulig sammenlikningsgrunnlag. Der ble det pekt på at erfaringene fra Lillehammer var usikre og at man ikke kan si at OL hadde entydig positive effekter for næringsliv og sysselsetting. TØIs viktigste konklusjoner med hensyn på langsiktige effekter i Lillehammer var følgende:

- Befolkningsveksten i Lillehammer var sterkest i perioden rett i forkant av OL i 1994. Fra 1995 flatet befolkningsveksten ut, og veksten etter 1995 har vært lavere enn for landet som helhet.
- Antall boliger som ble bygget i Lillehammer sank kraftig etter at OL ble arrangert, og antallet sank til et svært lavt nivå etter lekene.
- Sysselsettingsmessig ga OL på Lillehammer en klar effekt. Man unngikk nedgangskonjunkturen i resten av landet tidlig på 1990-tallet. Fra 1994 til 1996 gikk sysselsettingen i Lillehammer noe tilbake og fra 1997 har byen hatt en sysselsettingsvekst litt under landsgjennomsnittet.
- Det er vanskelig å tenke seg hvordan Lillehammer ville utviklet seg dersom OL ikke ble arrangert. Selve ekspansjonen i forkant av OL var, naturlig nok, av midlertidig karakter, slik at man måtte forvente en viss sysselsettingsreduksjon etter arrangementet. Det merkelige er at reduksjonen varte i tre år. Dette gir et inntrykk av at arrangementet i beste fall har hatt svært små, langsiktige sysselsettingseffekter, og i verste fall har påvirket den langsiktige sysselsettingsutviklingen i Lillehammer-regionen negativt.

TØIs konklusjoner er påfallende mer nøkterne enn Lillehammer kommunes vurderinger. Det er imidlertid utfordrende, for ikke å si umulig, å vurdere hvordan utviklingen i Lillehammer ville ha vært uten OL i 1994. Det må også sies at en viktig begrunnelse for arrangement av OL på Lillehammer var et ønske om å skape økt regional utvikling i et større område på det indre Østlandet. En konsekvens av dette var at en rekke offentlige infrastrukturprosjekter ble forsert og kom på plass langt raskere enn de kanskje ellers ville ha gjort.

Vurdering

Måloppnåelse

Som arrangement var OL på Lillehammer vellykket. Som regionalpolitisk virkemiddel er det mer tvilsomt om alle målsetningene ble oppnådd. Infrastrukturen som ble bygget er av varig karakter, men i tiden etter OL førte overkapasitet til nedleggelse og konkurser. Dette samsvarer med studier av OL-

effekter i andre land som viser at de langsiktige positive effektene er begrensete (Carlsen, 2013).

Aktørene og deres interesser

Det opprinnelige initiativet til at Lillehammer skulle søke om OL kom fra lokale aktører, men fikk etter hvert bred støtte av idrettsbevegelsen som anså Lillehammer og områdene rundt som svært godt egnet for et arrangement av denne typen. Etterhvert fikk søknaden også en næringspolitisk og regionalpolitisk dimensjon. Lillehammer-regionen lå bak resten av landet når det gjaldt økonomisk utvikling og et OL ble ansett som et potensielt effektivt virkemiddel for å skape vekst og utvikling.

Etter at Lillehammer ble tildelt lekene vokste imidlertid utgiftene raskt. Det var stor oppslutning om lekene og de ulike aktørene hadde ulike interesser. Kommunene i området ønsket mest mulig utbygging (anlegg og infrastruktur) i sine kommuner og idrettens representanter, representert ved ulike særforbund ønsket flottest mulige anlegg. Det førte til et sterkt press på omfangsøkninger som staten ville måtte ta kostnaden for. Stortinget kunne nektet videre støtte, men dette ville vært politisk ekstremt kontroversielt og dermed lite sannsynlig. Frem mot 1990 hadde de lokale aktørene og idrettens representanter sterke incitament til å maksimere budsjettet uten at det kostet dem selv noe.

Etter omorganiseringen i 1990 overtok staten styringen og pressgruppene var ikke lenger en del av organisasjonen. Fra da av ble kostnadsrammen holdt. Fra å være en organisasjon tilsynelatende uten ansvar og kontroll med økonomien, oppsto et markert skille med omorganiseringen i 1990.

Finansiering og nytte

Til sammen ble det benyttet over 10 mrd. kr i tilknytning til OL, herav 7,5 mrd. på selve lekene og 2,5 mrd. kr over andre offentlige budsjetter. Halvparten av de 10 milliardene ble investert i idrettsanlegg, bygninger og infrastruktur. Dette kom næringsliv og kommuner i området til gode. Reiselivet i Lillehammer og Gudbrandsdalen har fått doblet sin kapasitet.

Drøye 7 mrd. kr av totalkostnaden ble dekket av staten. Det var med andre ord en annen part som finansierte prosjektet enn de som fikk det meste av nytten. Det kan sees på som en gave, men dette var sannsynligvis også et ønske fra staten. Det var et tiltakende sysselsettingsproblem i innlandsfylkene og man sto uten klare virkemidler for å løse dette. Det er sannsynligvis også noe av forklaringen på at staten nærmest ukritisk omfavnet idéen om et OL på Lillehammer før man hadde full oversikt over alle detaljene.

Perverse insentiver?

OL på Lillehammer var på mange måter en gave og har flere tegn på perverse insentiver.

1. Den kanskje viktigste begrunnelsen for å arrangere OL på Lillehammer var ønsket om å tilgodese en region som ifølge NOU 1983:21 hadde hatt en svakere utvikling enn resten av landet. Det er åpenbart at hvis man skal bruke statens ressurser på en tre ukers fest så må man ha en videre begrunnelse enn rent idrettslige, men det kan synes som at idéen om OL kom beleilig i en situasjon hvor man uansett måtte være forberedt på å bruke store offentlige ressurser på indre Østlandet. Gjennom OL kanaliserte staten betydelige midler til Lillehammer-regionen uten at det fulgte med noen klar forpliktelse til effekter på nasjonalt nivå. OL har derfor preg av å være en gave til regionen, men det er også sannsynlig at det har vært en helt annen økonomisk utvikling i dette området enn hvis OL ikke hadde blitt arrangert.
2. Aktørene har hatt ulike interesser. Staten ønsket å bruke OL til å oppnå regional utvikling og markedsføre Lillehammer og Norge gjennom et vellykket arrangement – alt til en så lav kostnad som mulig. Kommunene i området ønsket lokalisering av anleggene i sin kommune og idrettsbevegelsen ønsket høykvalitets idrettsanlegg som kunne benyttes i fremtiden. I tillegg var det en rekke private aktører som kunne tjene på de omfattende investeringene som skulle gjøres i området. Alle disse, bortsett fra staten, hadde et insentiv til å maksimere budsjettet uten at det ville koste dem selv noe.
3. Det opprinnelige kostnadsestimatet var alt for lavt og fremstår i ettertid som fullstendig urealistisk. Det er vanskelig å vurdere i ettertid hvorvidt Stortinget ville ha gått inn for OL hvis den reelle kostnaden hadde vært kjent på et tidligere tidspunkt, men her er et tilfelle av at beslutningstakerne ikke har hatt full innsikt i sentrale detaljer ved konseptet. Den store kostnadsøkningen, som nærmest i sin helhet ble veltet over på staten, var en uønsket og uventet konsekvens.
4. Søknaden om OL innebar liten risiko for idretten og for Lillehammer kommune. I søknadsprosessen ble det derfor nesten utelukkende fokusert på selve arrangementet og ikke i tilstrekkelig grad på kostnadssiden. Da Lillehammer ble tildelt lekene økte kostnadene raskt. LOOC, som ansvarlig for arrangementet, var dominert av aktører med sterke egeninteresser og med lite eller ingenting å tape på å maksimere utgiftene. En mulig tolkning er at idretten og kommunene i området tvert imot hadde alt å tjene på at de statlige utgiftene ble så store som mulig. I så fall er dette prosjektet et eksempel på realiseringen av perverse insentiver.

Kilder:

Bladet Forskning, 1994. *OL som beslutningsprosess* [online]. Tilgjengelig fra: http://www.forskningsradet.no/bladetforskning/Nyheter/OL_som_beslutningsprosess/1250810414587 [Hentet: 12. september 2013].

Carlsen, C.C., 2013. –*OL gir null effekt på reiselivet* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.na24.no/article3668683.ece> [Hentet: 6. september 2013].

Hafsahl, M., 2013. *OL-saken trenger fakta* [online]. Tilgjengelig fra: http://www.idrett.no/nyheter/Sider/OL_saken_trenger_fakta.aspx [Hentet: 13. september 2013].

Høigård, J.B., 2013. *Lillehammer kan bruke OL-søknad som brekkstang* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.gd.no/nyheter/article6618955.ece> [Hentet: 13. september 2013].

Lillehammer kommune, 2004. *Et olympisk eventyr* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.lillehammer.kommune.no/olympiske-leker-1994.189881.no.html> [Hentet: 20. august 2103].

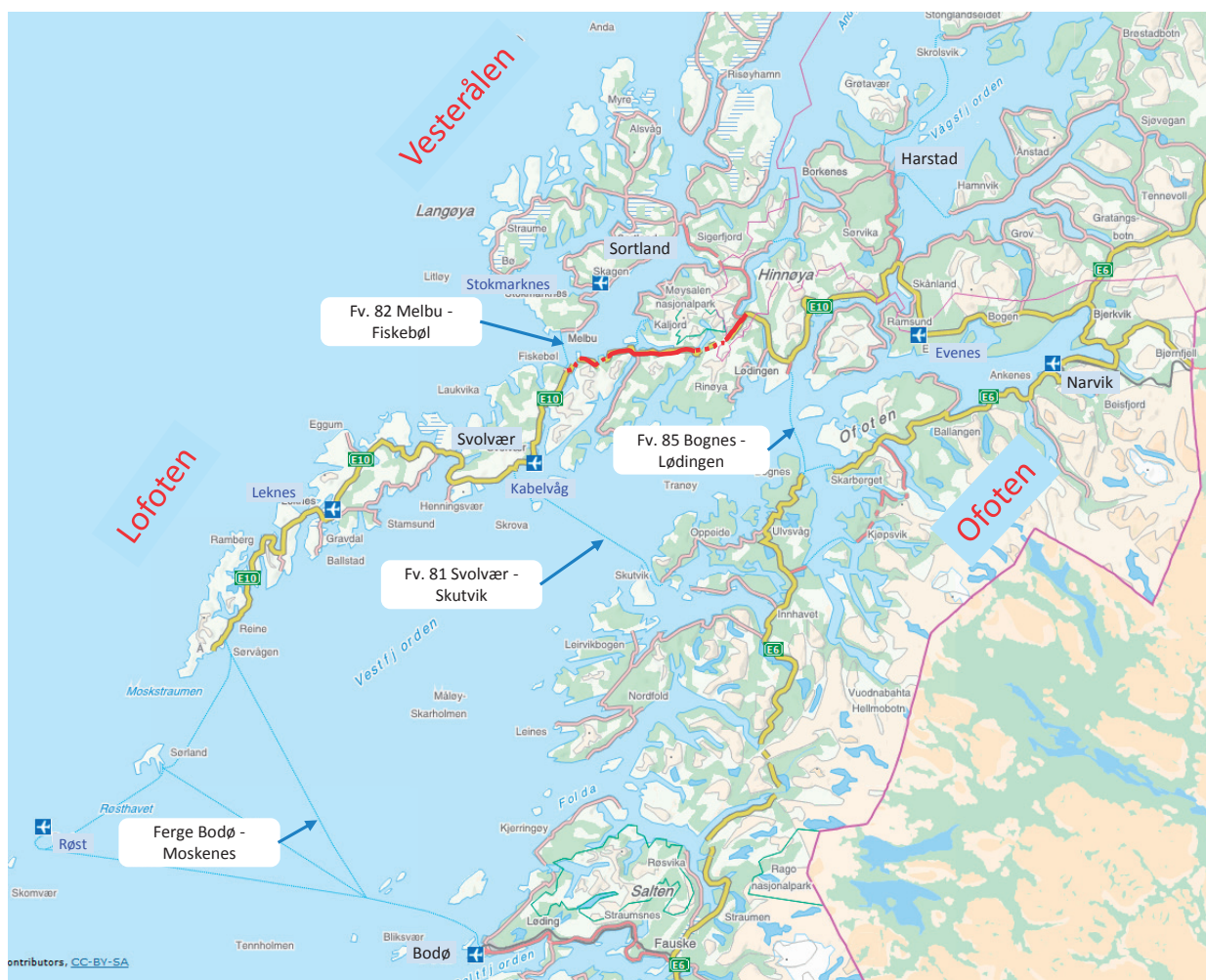
Skartveit, K., 1996. *OL-94 og kostnadsutviklingen. En spillteoretisk analyse av kostnadsutviklingen til OL-94 på Lillehammer*. Universitetet i Oslo: Hovedoppgave i statsvitenskap.

Samstad, H., Jean-Hansen, V. og Steen Jacobsen, J.K., 2008. *Regionale virkninger av olympiske vinterleker i Tromsø 2018*. TØI rapport 937/2008. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Vedlegg 7. E10 Lofoten fastlandsforbindelse (Lofast)

Beskrivelse av prosjektet

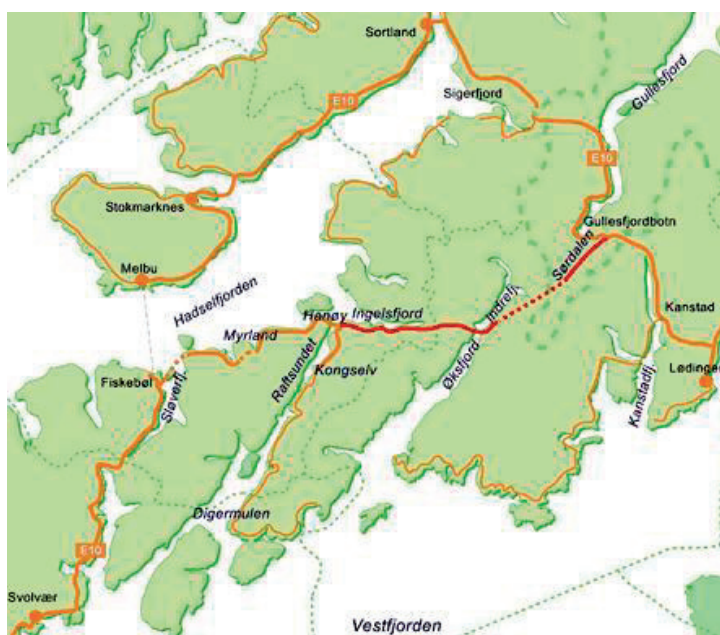
Lofast åpnet 1. desember 2007 og har gitt Lofoten med 25.000 innbyggere fergefri forbindelse til fastlandet. Lofoten hadde opprinnelig forbindelse til det øvrige veinettet i fylket via fergesambandene Melbu - Fiskebøl på E10, Svolvær - Skutvik via Rv 81 til E6, og Bodø - Moskenes. Reisetiden med disse fergerne var henholdsvis 0,5 timer, 2 timer og 4 timer. Hovedtyngden av trafikk til/fra Lofoten gikk nordfra på E10 i Vesterålen over fergesambandet Melbu - Fiskebøl.



Oversiktskart over influensområdet

Prosjektet Lofast består av ny vei fra Fiskebøl i Hadsel kommune til Øksfjord og videre derifra til Gullesfjordbotn i Kvæfjord kommune i Troms. Den samlede lengden på veien er 51 kilometer. Oversiktskartet nedenfor viser hele influensområdet. Lofast er markert med rødt.

Lofast knytter Lofoten til fastlandet, via den i stor grad ubebodde delen av Vesterålen til fastlandsregionen Ofoten med Narvik som viktig regionsenter. De tre regionene er om lag jevnstore med om lag 25.000 innbyggere i Lofoten, 28.000 i Ofoten og 30.000 i Vesterålen.



Lofotens fastlandsforbindelse (Lofast)

Bakgrunn for prosjektet

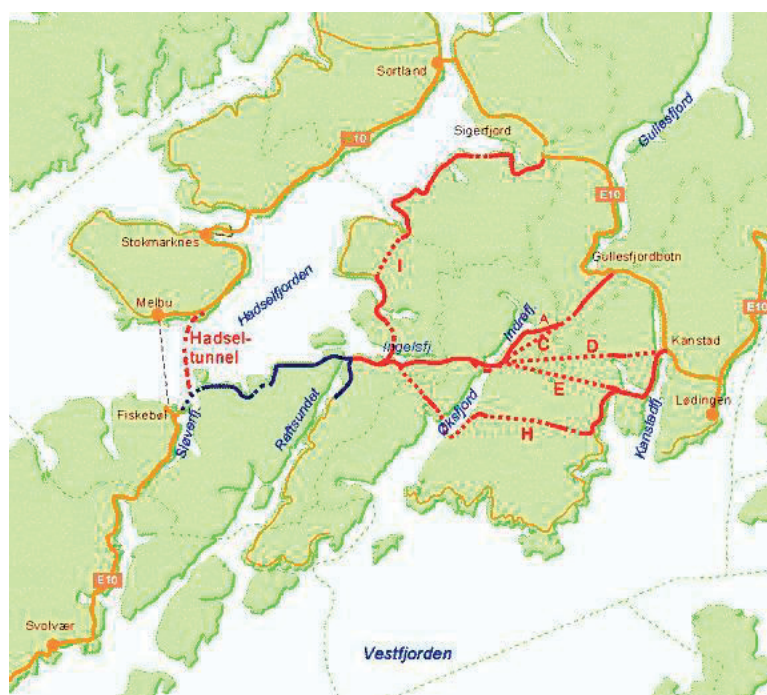
Prosjektet «Riksveien i Lofoten», utarbeidet av «Lofotens kommunikasjonskomite», ble først presentert i Lofotposten 17. juni 1933. Utredningen skisserte to alternative veitraséer østover fra Fiskebøl: ett over Vesterålen med ferje til Melbu, det andre alternativet var en trasé som i store trekk følger traséen mot Lødingen slik den nå er bygget. Fergesambandet mellom Melbu og Fiskebøl ble åpnet i 1967.

I St.meld. nr. 32 (1988-89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990-93 ble Stortinget orientert om arbeidet med planene for fastlandsforbindelse til Lofoten. I Innst. S. nr. 214 (1988-89) gikk komiteen inn for nordre trasé via Vesterålen. Det andre hovedalternativet med tunnel under Hadsselfjorden ble som følge av dette ikke tatt med i det videre planarbeidet. Samferdselskomiteen viste i merknaden til lokal enighet om å velge nordre trasé.

Lofast del 1 besto av ny vei fra Fiskebøl til Raftsundet og ble bygget i perioden 1993-1998. Samtidig ble det bygget fylkesvei til Kongselv slik at bygdene i Raftsundet fikk fergefri forbindelse med resten av Lofoten.

For strekningen fra Raftsundet og videre østover ble det i 1994 lagt fram en konsekvensutredning etter reglene i plan- og bygningsloven. Under høringen viste det seg at det ikke lenger var så stor lokal enighet om nordre trase. Flere av høringsinstansene ønsket at tunnel under Hadsselfjorden skulle legges fram som et alternativ for fastlandsforbindelsen, bl.a. for å unngå de store naturinngrepene ved nordre trase.

I Vesterålen ønsket man en tunnel under Hadsselfjorden mellom Fiskebøl og Melbu. Denne traséen ønsket også veisjefen i Nordland. Kommunene i Lofoten ønsket et av de søndre alternativene. Figuren nedenfor viser alternative utbyggingstraséer for Lofast (TØI rapport 994/2008).



Alternative utbyggingstraséer Lofast

Tunnel under Hadsselfjordtunnelen var også ønsket av regjeringen. I en pressemelding datert 26.06. 1998 skriver regjeringen:

- «Bygging av vegtunnel under Hadsselfjorden peker seg ut som det mest aktuelle alternativet og legges derfor til grunn for den videre planlegging av prosjektet Lofotens fastlandsforbindelse i Nordland

- Dette alternativet er vesentlig bedre, særlig med hensyn til miljøvirkninger og inngrep i landskapet, enn alternativene med utbygging østover fra Raftsundet og fram til E 10 på Hinnøya, ved enten Sigerfjord, Gullesfjordbotn eller Kanstad
- Også når det gjelder samfunnsøkonomisk lønnsomhet er alternativet med tunnel under Hadsselfjorden det beste. Valg av Hadsselfjordalternativet kan også best bidra til å utvikle Lofoten og Vesterålen som en sammenhengende region.»

Hadsselfjordtunnelen ble også anbefalt i «St.meld. nr. 53 (1997-98) Lofotens fastlandsforbindelse», med henvisning til at både Samferdselsutvalget i Troms, statlige fagmyndigheter slik som Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, fylkesmennene i Nordland og Troms, miljøvernavdelingene, vegsjefen i Nordland og Vegdirektoratet alle gikk inn for dette alternativet. Det samme gjorde Samferdselsdepartementet.

Nordland fylkesting og kommunene i Lofoten gikk imidlertid inn for Alternativ C fra Raftsundet til Gullesfjordbotn.

Ved Stortingets behandling i Innst. S. nr. 73. (1998-1999) gikk samferdselskomitéen imot anbefalingene fra Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet. Til tross for at Hadsselfjordtunnelen både var teknisk mulig, hadde lavest negativ netto nytte og minst negative miljøkonsekvenser, valgte man isteden Alternativ C. Hovedbegrunnelsen var at dette alternativet ga den raskeste tilknytningen til E6 og Harstad/Narvik-området:

«Dette kan ha stor betydning for nærings- og samfunnsliv, bl.a. i forhold til flyplassen på Evenes og jernbanen i Narvik som etter hvert fremstår som en effektiv korridor til det europeiske jernbanenettet.»

På grunn av uenighet om trasévalget nektet Hadsel kommune i Vesterålen å godkjenne reguleringsplan for strekningen Raftsundet-Ingelsfjordeidet. Endelig trasé måtte til slutt avgjøres gjennom statlig reguleringsplan i 2002.

Prosjektet ble opprinnelig kostnadsberegnet til 950 mill. kr (prisnivå 2001). I KS2 ble det anbefalt samme grunnkalkyle som Statens vegvesen, men med en større usikkerhet enn det Vegvesenet hadde lagt inn. Vegdirektoratet anbefalte en styringsramme på 970 mill. kr og en kostnadsramme på 1090 mill. kr. I St.prp. nr. 67 (2002-2003) ble det lagt til grunn en styringsramme på 1 030 mill. kr og en kostnadsramme på 1 150 mill. kr.

Styringsdokumentet for prosjektet listet opp følgende forventete virkninger av prosjektet:

1. en region med ca. 25.000 innbyggere vil få fast vegforbindelse til fastlandet.

2. det vil redusere næringslivets transportkostnader og dermed styrke grunnlaget for det eksisterende næringsliv.
3. det vil også være et viktig instrument for nyskapning i næringslivet.
4. det forventes å gi langsiktige virkninger for næringslivet i regionen.
5. Lofast vil gi en ny innfallsport for turister til Lofoten.

Situasjonsbeskrivelse ex post

Lofast del 2 består av 29 kilometer ny vei gjennom tre kommuner inklusive fire tunneler og to større og ni mindre bruer. Anleggsarbeidene pågikk i perioden 2003-2008. Veien åpnet for trafikk 1. desember 2007.

Prosjektet hadde en sluttkostnad på 1367 mill. 2008-kr, eller om lag 10 % under justert kostnadsramme.

I TØI rapport 994/2008 er virkninger på næringsliv, reiseliv og flytrafikk i Lofoten og Vesterålen evaluert. De viktigste konklusjonene derifra var som følger:

Transportnytte:

- Lofast har gitt betydelige reisetidsbesparelser særlig mot nordlige og østlige destinasjoner.
- Omfanget av biltrafikk til/fra Lofoten er økt med 46 prosent i perioden januar-august 2008 sammenliknet med samme periode 2007.
- Hovedtyngden av trafikkøkningen skyldes trolig økt lokal og regional trafikk, særlig trafikk til og fra Harstad.

Turisme:

- Lofoten har etter Lofast hatt en markant økning i antall turistovernattinger for sommersesongen 2008 (juni-august) sammenliknet med sommeren 2007.
- Det er særlig antall lokale/regionale besøkende fra øst/nordøst som har økt. For turister som kommer i bil eller buss sørfra oppleves Lofast som en omvei.
- I Vesterålen har det vært en nedgang i antall overnattinger, men nedgangen er liten i absolutte tall (-5 000 netter) sammenliknet med økningen i Lofoten (+ 29 000 netter).

- Evenes lufthavn har opplevd økt trafikk etter Lofast. Trafikkøkningen ser ut til å bestå av overført trafikk fra regionale lufthavner, og noe nyskapt trafikk særlig i markedet for charterreiser.

Næringsliv:

- Fordelene av Lofast er størst for direktetransporter fra Lofoten til nordlige og østlige destinasjoner, som Narvik, Harstad og Tromsø. På disse transportene bidrar Lofast til tidsbesparelser og reduserte fergeutgifter, i tillegg til at det gir økt pålitelighet og forutsigbarhet, samt større rekkevidde og økt fleksibilitet.
- Lofast gir ikke nødvendigvis redusert kjøretid på langdistansekjøring hvor sjåføren må ha sin hviletid uansett. Dessuten gir Lofast i flere tilfeller lenger kjøredistanse enn tidligere, og samordning av distribusjon til Lofoten og Vesterålen framstår som vanskeligere fordi transport til Lofoten går fra Narvik/Harstad direkte via Lofast.
- Åpningen av Lofast førte til en kraftig reduksjon i fergetilbudet mellom Svolvær og Skutvik. Det går nå bare én ferge daglig. Trafikkreduksjonen på Svolvær-Skutvik motveies av en trafikkøkning på sambandet Bognes-Lødingen (+35 000 biler). Dette sambandet er styrket etter Lofast med fire ekstra daglige avganger hver vei.

Fiskerinæring

- For fiskerinæringen er det ikke reduksjoner i fraktkostnader som utgjør den største fordelene av Lofast, men heller større forutsigbarhet og økt fleksibilitet som følge av redusert avhengighet av ferge.
- Lofast gir raskere tilgang til reservedeler og nødvendig ekspertise i Harstad og Narvik.

Flytransport

- Lofast har ført til trafikknedgang for flyplassene Leknes, Svolvær og Bodø.
- Samtidig har Evenes lufthavn opplevd høy vekst, med rundt 10.000 flere passasjerer enn for samme periode i 2007.
- Det ser ut til at Lofast i liten grad har generert ny trafikk, men ført til en overføring av trafikk fra andre lufthavner til Evenes.
- Dårlig busstilbud til/fra Evenes trekkes frem en utfordring som må løses for at reiselivet i Lofoten og Vesterålen skal få størst mulig utbytte av de mulighetene Lofast og Evenes fører med seg.

TØI rapporten understreker at endringer tar tid og at også andre virkemidler enn infrastrukturinvesteringer er nødvendig for å oppnå økt vekst i regionen.

Vurdering

Aktørene og deres interesser

Målsetningen om å gi Lofoten en fast veiforbindelse har vært støttet av alle kommuner i Lofoten og Vesterålen, men trasévalget har vært en kilde til langvarig uenighet mellom de to distriktene. Dette ga sterke interessenemotsetninger. Steinar Molvik, styremedlem i daværende Lofotbruene AS, karakteriserte kampen om trasé som «full krig»²⁷.

Europavei 10 fra Å i Lofoten til Bjørnefjell ved svenskegrensen har vært gjenstand for omfattende utbygginger siden 1945. En rekke mindre fergesamband er erstattet av bruer og tunneler. Formålet har vært å binde regionen sammen. Slik sett ville en vei fra Lofoten til Vesterålen vært en logisk fortsettelse på dette prosjektet og avløst det siste fergesambandet på E10 med et fast veisamband. At tunnel under Hadsselfjorden ble valgt bort på bekostning av dagens løsning har styrket relasjonen Lofoten-Ofoten fremfor Lofoten-Vesterålen.

Finansiering og nytte

Fergeavløsningsprosjekt finansieres vanligvis helt eller delvis av bompenger. Lofast er imidlertid statlig finansiert i sin helhet. Det skyldes sannsynligvis den relativt begrensede trafikken og at det eksisterer ulike reiseruter til og fra Lofoten som ville ha tatt mye av trafikkgrunnlaget dersom prosjektet hadde vært finansiert med bompenger. Det begrensede antall brukere (forventet årsdøgntrafikk i åpningsåret var 700 kjøretøy) viser at prosjektet har direkte virkninger for bare en liten del av befolkningen i området. Alle de vurderte alternativene har vært samfunnsøkonomisk ulønnsomme.

Lofast har gitt betydelige reisetidsbesparelser, særlig til destinasjoner i øst (1t og 40min kortere reisetid Svolvær-Narvik), men også til destinasjoner sør for Lofoten (35min kortere reisetid til Bodø). For Vesterålen har Lofast forårsaket en reduksjon i fergetilbudet Melbu-Fiskebøl, mindre turisttrafikk og en svakere tilknytning til Lofoten. Ofoten-området har nå fått bedre tilgang til Lofoten, noe den økte trafikken over Evenes lufthavn og økt regional (bil-) trafikk fra Harstad og Narvik viser.

Perverse insentiver?

Lofast gir Lofoten betydelig forbedret tilgjengelighet mot nordøst, men vil trolig medvirke til at lufthavnene i Svolvær og Leknes legges ned. Avinor har varslet at de ønsker å erstatte Leknes og Svolvær med en ny hovedflyplass for Lofoten på

²⁷ http://www.nrk.no/nordland/fylkesleksikon/index.php/Kampen_om_Lofast

Gimsøy mellom Leknes og Svolvær samt forlenge Stokmarknes lufthavn i Vesterålen, noe som sammen med forsterket rutetilbud på Harstad lufthavn Evenes vil kunne gi et bedre flytilbud til og fra Lofoten-/Vesterålen-området.

Spørsmålet om trasévalg har viktige regionalpolitiske aspekter. Samferdselsdepartementet ønsket at Lofast skulle bidra til å utvikle Lofoten og Vesterålen til en sammenhengende region. Stortingsflertallet prioriterte imidlertid Lofotens tilknytning til E6 og det europeiske jernbanenettet. Den til slutt valgte traséen har koblet Lofoten sterkere til Ofoten enn til Vesterålen. Det eksisterer ingen egne analyser av utviklingen i Vesterålen etter åpningen av Lofast, men det er ganske åpenbart at trasévalget ikke har bidratt til å styrke Lofoten og Vesterålen som én bo- og arbeidsmarkedsregion.

Lofast har vært et kostbart prosjekt (samlet om lag 2 mrd. kr i dagens kroneverdi) med begrenset nasjonal betydning. Fra statens side var planen opprinnelig å legge ned fergesambandet fra Svolvær til Skutvik når Lofast åpnet. Dette har imidlertid vist seg vanskelig. Sambandet drives videre, om enn med redusert rutefrekvens.

Perverse insentiver kjennetegnes ved uønskete effekter, interessekonflikter og prinsipal-agentforhold med informasjonsasymmetri. Lofast viser visse kjennetegn på dette.

1. Spørsmålet om trasévalg viste at det var det sterke interessemotsetninger. Det gjelder Vesterålen i Troms fylke på den ene siden og Lofoten/Ofoten i Nordland fylke på den andre siden. Lofast fremstår i dag som et prosjekt som har kommet Lofoten og Ofoten til gode delvis på bekostning av Vesterålen. Prosjektet mangler et samfunnsperspektiv og den valgte løsningen som ble støttet av Nordlands fylkesting og kommunene var i strid med alle faglige anbefalinger.
2. Til tross for faglige anbefalinger om å velge løsningen med lavest negativ netto nytte, har en valgt den traséen med størst negativ netto nytte og negative miljøkonsekvenser.
3. Lofast, som ett av svært få fergeavløsningsprosjekter, er finansiert uten bruk av bompenger. I dette tilfellet antakelig fordi liten trafikk og tilstedeværelsen av alternative reiseruter, gjør at brukerfinansiering er lite egnet. Samtidig har en erfaring for at statlig finansiering uten egne forpliktelser kan føre til at man ikke har fokusert på hvilket prosjektkonsept som kan gi størst mulig nytte for samfunnet. Det later til å være tilfelle i denne saken.
4. Lofast går gjennom Ingelsfjorden, Øksfjorden og Indrefjorden som utgjør sentrale deler av et større sammenhengende kystalpint område som for en stor del var urørte av større tekniske inngrep før veien ble bygget. I en nasjonal sammenheng representerte dette et naturmiljø med stor verdi. Dette ble tillagt stor vekt av Samferdselsdepartementet og

Miljødepartementet, men ikke lokalt. Lokale interesser er med andre ord blitt prioritert fremfor nasjonale.

Kilder:

Tunnel under Hadsselfjorden legges til grunn for videre planlegging. Pressemelding nr. 68/98 publisert under Regjeringen Bondevik I. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/1998/tunnel_under_hadsselfjorden_legges.html?id=239629

Vegprosjektet LOFAST: Samferdselsdepartementet ber om statlig reguleringsplan. Pressemelding nr. 76/02 publisert under Regjeringen Bondevik II. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/2002/vegprosjektet_lofast-samferdselsdepartem.html?id=248419

Vedlegg 8 St. Olavs hospital i Trondheim

Bakgrunn for prosjektet

St. Olavs Hospital er universitetssykehus for Midt-Norges om lag 700 000 innbyggere, og lokalsykehus for Sør-Trøndelag fylke med vel 300 000 innbyggere.



Høyblokka på det gamle sykehuset. Denne ble revet i forbindelse med nybyggingen.

Det mest karakteristiske ved det gamle sykehuset var den sentrale høyblokka på 12 etasjer fra 1960. Utover på 1980-tallet økte behovet for modernisering og utvikling av sykehuset. Både deler av bygningsmassen og det medisinske utstyret begynte å bli nedslitt og utdatert. Det ble hevdet at sykehuset ikke greide å løse sine forsknings- og undervisningsoppgaver på en god måte under disse forholdene, og at det var helt nødvendig med en utvidelse av arealene ved Universitetsklinikken.

Det ble ikke definert noen entydig målsetning for utviklingen av sykehuset, og det ble heller ikke gjennomført noen nærmere utredning av konseptvalget. I praksis rettet fylkeskommunen veldig tidlig fokuset inn mot å overbevise staten om at »nå er det vår tur» til å motta statlige midler til sykehusbygging. Resultatet, har det vist seg, skulle bli Norges største landbaserte utbyggingsprosjekt siden Gardermobanen.



Modell av sykehuset etter utbyggingen

Prosjektet hadde en lang tidligfase på 12 år, ca. 1990-2002. Fylkeskommunen som eier sto for planleggingen, men forutsetningen var hele tiden at staten skulle ta mesteparten av regningen. Staten måtte gå med på stadige utvidelser av omfang og kostnadsramme. Deretter fulgte en like lang gjennomføringsfase som ennå ikke er avsluttet (pr. 2013). Godt hjulpet av sykehusreformen greide staten å skyve kostnadsansvaret fra seg midtveis i prosjektet, og fase 2 måtte bygges på sparebluss. I dag har Midt-Norge fått et stort og flott sykehus – som det er uklart om Helse Midt-Norge har råd til å drifte på lang sikt på den måten det var tenkt.

Prosjektet

Fylkestinget i Sør-Trøndelag vedtok i 1990 å lage en utviklingsplan for regionsykehuset i Trondheim. Det var på dette tidspunkt ikke et spørsmål om at det måtte bygges helt nytt, men det var helt klart behov for en oppgradering av bygningsmasse og utstyr.

I stedet for å utrede hvilken strategisk retning man ønsket for sykehuset og regionen, gikk man imidlertid rett inn i en intens lobbyaktivitet, og fikk i 1993 grønt lys fra helseministeren til å starte arbeidet med en utviklingsplan. I en pressemelding fastslår departementet riktignok at før det kan gis endelig klarsignal for byggeplanene, må fylkeskommunen dokumentere at den har økonomisk bæreevne til å gjennomføre utbyggingen og drifte et evt. nytt sykehus.

I 1995 ble det holdt en arkitektkonkurranse, i utgangspunktet for å få opp ulike ideer, men dette skulle vise seg å lukke mulighetsrommet. Lokalpolitikere ønsket ikke noen heftig lokaliseringsdebatt, og la derfor inn en føring om fortsatt lokalisering på Øya, hvor det har vært sykehus i Trondheim siden 1902. En jury valgte ut vinnerforslaget «RiT-lækkert» som ble ansett å være spenstig og nytenkende, og innebar et konsept med seks små spesialiserte sykehus, til hvert av de ulike organene i kroppen. Mesteparten av den gamle sykehusbebyggelsen måtte rives. Bygningene skulle være lave og luftige, med

grøntområder imellom, og utgjøre et sykehuskvartal som gikk i ett med den omkringliggende bebyggelsen. Arkitektene skulle få utfolde seg – hver bygning skulle ha sitt eget arkitektoniske uttrykk. Kjernen var et sterkt pasientfokus og ønsket om å mykne bildet av sykehuset som institusjon. Men dette innebar samtidig en ny måte å drive sykehus på, den såkalte «sentermodellen», med mer desentralisert pasientbehandling, dobling av støttefunksjoner og færre møteplasser for de ulike faggruppene.

Forslaget ble lagt frem for fylkespolitikere, og alt i august 1995 hadde fylkestinget vedtatt å legge «RiT-løkkert» til grunn for utviklingsplanen for sykehuset. Kostnadsanslaget lå på 2,3 mrd. kroner.

Fagfolkene ved sykehuset var langt mer lunkne til den nye løsningen. Ingen i vinnerteamet «RiT-løkkert» hadde hatt medisinsk- faglig bakgrunn, og det kunne anføres både medisinskfaglige og driftsmessige motforestillinger mot løsningen. Sentermodellen ville medføre logistikkproblemer og være dyr i drift, dessuten ville den bryte opp eksisterende fagmiljøer. Adresseavisen satte fokus på noe av denne kritikken i en artikkelserie om sykehuset i 2007, se boksen under. Det ble ikke tatt særlig notis av kritikken, som ble avfeid som gammeldags.

Fylkeskommunen forhandlet frem en avtale med staten første gang i 1996, men kom senere tilbake med økte kvalitetskrav og utvidete arealanslag - stadig høyere kostnadsestimater. I 1999 var den samlede rammen kommet opp i 7,25 mrd. kroner, hvor staten ved Helsedepartementet og Kunnskapsdepartementet skulle betale

- Det blir som å innrede et fly med fem seter og resten trimrom og barer. Store foajeer med masse luft. Jeg kaller det en forferdelig løsning.
- Den største tabben med Kvinne-Barn-senteret er at føden er bygd så langt unna akuttmottaket, at man må ha gående et eget anestesiteam for akutte keisersnitt døgnet rundt.
- Nevrosenteret har ikke tilgang på røntgentjenester på ubekvemt tid, og hardt skadde pasienter må da trilles den lange veien til akuttmottaket.
- Jeg liker ikke å si det men de fleste her vil heller bli hvor vi er.

Sitater fra leger som er intervjuet i Adresseavisens serie om St. Olavs hospital, 2007

mesteparten. Det ble tatt inn i avtalen at sykehuset skulle spare 100 mill. kroner per år i driftskostnader, noe som trolig var avgjørende for statens ja.

Alt året etter ble det klart at utbyggingen trolig ville koste enda mer, og fylkeskommunen tok ny kontakt med staten for å få utvidet rammen. Denne gangen uttrykte imidlertid helseministeren bekymring og stanset prosjektet midlertidig. Det gjaldt både høye

investeringskostnader og en frykt for at sykehuset ville bli for dyrt å drive. Man etterspurte nå analysene som kunne dokumentere at en ville spare 100 mill. per år. Disse viste seg å ikke holde. Videre spurte man om ikke alternativ lokalisering burde vært utredet. Spesielt aktuelt var Dragvoll, et område utenfor sentrum hvor store deler av universitetet alt var lokalisert og hvor staten hadde tomt tilgjengelig. I så fall mente departementet at en burde kunne løsrive seg fra sentermodellen, som heller aldri var blitt skikkelig utredet. En opphetet offentlig debatt om lokaliseringsvalget fulgte. En konsulentrapport bestilt av regjeringen i 2001 viste at Dragvoll-løsningen kunne bli

både billigere og gi større fleksibilitet i forhold til fremtidige behov. Fylkeskommunen holdt imidlertid fast ved vinnerforslaget «RiT-lækkert», i frykt for at prosjektet ellers ville forsinkes ytterligere.

Etter regjeringsskiftet i 2001 ble debatten lagt død og den nye helseministeren godtok den opprinnelige planen med Øya og sentermodellen. For å oppnå bedre kostnadskontroll ble det imidlertid bestemt at utbyggingen skulle deles i to byggefaser og bare den første ble gitt bevilgning i denne omgang, 4,5 mrd. kroner. Stortinget sluttet seg til dette og utbyggingsfase 1 kunne starte i 2002.

En annen hendelse som tilfeldigvis sammenfalt med oppstart fase 1 var sykehusreformen, som innebar at staten overtok fylkenes ansvar for sykehusene. Fem (senere fire) regionale helseforetak ble etablert, med ansvar for å sørge for at befolkningen i de respektive regionene ble tilbudt spesialiserte helsetjenester. Helse Midt-Norge RHF omfattet Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. St. Olavs Hospital ble ett av fem helseforetak eid av det regionale helseforetaket.

Fylkeskommunen, som hadde vært hovedaktøren i tidligfasen, ble med dette satt ut av spill. Men mange av de samme personene skulle komme til å bekle de nye posisjonene i Helse Midt-Norge RHF.

På samme måte ble byggeorganisasjonen RiT 2000 til Helsebygg Midt-Norge. Denne organisasjonen ble kritisert både for manglende styring og for dårlig kommunikasjon med fagmiljøene som skulle bruke byggene. Det synes heller ikke som om den gjorde en grundig nok utredning av personellbehov ved sykehuset, konsekvenser for driftsøkonomien etc. Flere leger og andre gjentok den medisinskfaglige og driftsmessige kritikken mot den valgte løsningen, men disse ble oversett eller kritisert.

Byggefase 1

- Laboratoriesenteret
- Kvinne-barn-senteret
- Nevrosenteret
- Hotell St. Olav
- Forsyningssenter, teknisk del

Byggefase 2

- Gastroenteret
- Akuttten og hjerte-lungesenteret
- Kunnskapsenteret
- Bevegelsessenteret
- Kreftbygget (rehab.)
- Forsyningssenteret fase 2 {rehab og nybygg}
- Administrasjonsbygget (rehab)

Det ble fra statens side opprettet et interdepartementalt koordineringsutvalg for å følge opp prosjektet. Men styringen var i realiteten svak. Lokalt hadde man indikasjoner på at kostnadene ville eskalere videre, både for fase 1 og senere fase 2, men valgte å satse på at staten kom til å plukke opp ekstraregningen, slik den hadde gjort for blant annet Rikshospitalet. I revidert statsbudsjett i 2005 slo imidlertid regjeringen kaldt vann i blodet på de som hadde trodd dette. Det ble gitt en siste ekstrabevilgning for fase 1 som tidligere annonsert, men for fase 2 ville staten ikke gi en krone mer enn det opprinnelig annonserte bidraget som var på 2,4 mrd. kroner. Kostnadsestimatet for fase 2 var på dette tidspunkt kommet opp i 5,8 mrd., og beskjeden kom som et sjokk for det regionale helseforetaket. Man innså nå at det ville bli

behov for å gjøre drastiske kutt og innsparinger. Store økonomiske problemer fulgte, utbyggingen gikk ut over driften, og situasjonen ble omtalt som uforsvarlig for pasientene. Prosessen var turbulent og førte til flere avganger på ledelsesnivå.

To av sentrene som skulle bygges i fase 1 ble forsinket med hele tre år. Man greide likevel å ferdigstille fase 1 i 2006 til en samlet kostnad av 5,1 mrd. kroner som var innenfor Stortingets indeksjusterte ramme. Planene for fase 2 måtte derimot revideres i forhold til det opprinnelige arkitektutkastet «RiT-lækkert». Endringene som ble gjort gikk i retning en noe mer fortettet utbygging. I tillegg ble planen om nytt psykiatribygg lagt død en gang for alle (det var aldri gjort vedtak om psykiatribygg, men det var planlagt og tegnet, og en optimistisk sykehusledelse hadde inntil da håpet å få dette godkjent på ett eller annet tidspunkt).

Endelig vedtak om å gjennomføre fase 2 ble gjort av Helse Midt-Norge RHF sitt styre i 2006. Forventet kostnad var da 6,3 mrd. kroner, hvor helseforetaket altså måtte dekke størstedelen. Det meste av byggefase 2 ble fullført i 2009 og 2010. Kunnskapssenteret, som er den siste av de store utbyggingene i denne fasen, ferdigstilles i september 2013. Helsebygg Midt-Norge oppgir nå på sin hjemmeside at forventet sluttkostnad for fase 2 er 7,5 mrd. kroner (2008) og at dette er 1 mrd. under den (prisjusterte) budsjetttrammen som ble lagt til grunn av Stortinget. Man har i så fall lyktes godt med kostnadskontrollen i fase 2.

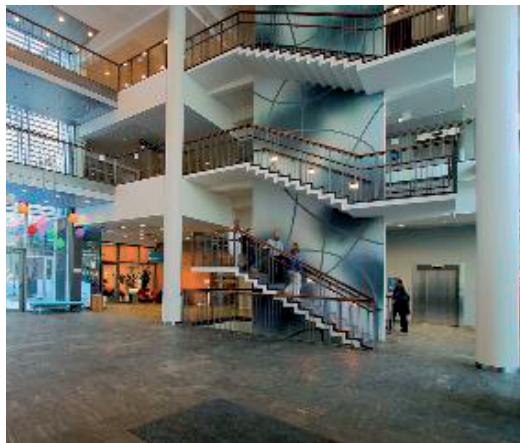
Situasjonsbeskrivelse ex post

Utbyggingen av St. Olavs Hospital som ferdigstilles i 2013, er altså oppgitt til en samlet kostnad på om lag 12,5 mrd. kroner. En har greid å unngå overskridelser i forhold til budsjetttrammene. Derimot skjedde en voldsom eskalering fra de første anslagene som Sør-Trøndelag fylkeskommune presenterte tidlig på 1990-tallet og frem til endelige rammer ble satt (ref. figur).

Da Helse Midt-Norge RHF innså at de måtte ta en betydelig andel av regningen, måtte prosjektet tåle kutt og reduksjoner. Sykehuset måtte også innføre harde sparetiltak på driftssiden. St. Olavs Hospital gikk med store underskudd over flere år, og ble en belastning for Helse Midt-Norge RHF. Dette skapte også interne konflikter innad i helseregionen, og i Møre og Romsdal snakker man om «det store trønder-ranet». Andre er fortvilet over at nytt psykiatribygg i Trondheim ennå må vente – dette er et område hvor gapet mellom behov og dagens bygningsfasiliteter beskrives som dramatisk.

Trondheim har fått et stort, nytt og flott sykehusområde på Øya. Arkitektene bak det nye sykehuset har høstet anerkjennelse i arkitektmiljøer nasjonalt og internasjonalt. Pasientenes trivsel mens de oppholder seg på sykehuset har trolig også økt. Alle har fått enerom, og man har god tilgang til hyggelige uteområder og grøntarealer. Studentene og undervisningen har fått bedre betingelser. Men mye tyder på at estetikk har gått foran funksjon og rasjonell drift, og at selve kjerneaktiviteten ved sykehuset, pasientbehandlingen, er blitt skadelidende. Bygningene og løsningene man har valgt krever flere ansatte, men den anstrengte økonomien tillater ikke en stor utvidelse av

bemanningen. Resultatet kan bli kutt i pasientbehandlingen og lengre ventelister – eller vedvarende underskudd som må dekkes av det regionale helseforetaket. Eller kan hende må en for å utnytte kapasiteten og bedre inntjeningen til dette sykehuset foreta en sentralisering i regionen som innebærer å redusere tilbudet ved andre sykehus eller nedlegge dem?



Interiørbildet fra ett av senterne ved den nye sykehuset

Vurderinger

Mange aktører har vært involvert i dette prosjektet. Som initiativtaker og eier av prosjektet frem til 2002, var Sør-Trøndelag fylkeskommune svært sentral. Politikerne på fylkesnivå støttet prosjektet hele veien og jobbet for å påvirke sine kontakter i regjering og Storting. Sykehusets administrasjon syntes også å agere i samforståelse med fylkeskommunen i denne prosessen. I tillegg var NTNU en aktiv støttespiller, siden prosjektet ble oppfattet å ha en sterk ambisjon om bedre forhold for undervisningen og forskningen. Kommunen var ikke uventet også positiv, og generelt var entusiasmen stor lokalt.

Man oppnådde nokså tidlig en avtale med staten som fastslo en fordeling av finansieringsansvaret, men det var åpent hvem som skulle ta risikoen for eventuelle økninger i kostnadsanslaget underveis. Fylkeskommunen følte seg trolig trygg på at staten ville ta ekstraregningen. Det var kanskje en rimelig vurdering i lys av hva man så for andre sykehus, samt i lys av de signaler som ble gitt av politikere i valgkampmodus. Staten ved Helsedepartementet gjorde tidlig forsøk på å kreve nøkternhet og effektivitet, men i realiteten gikk man med på stadige utvidelser av prosjektet. Dette kan forstås i lys av den (tilsynelatende) sterke enigheten lokalt. Når departementet fikk presentert et løfte om innsparinger på 100 mill. kroner per år var det naturlig å legge til grunn at dette var grundig vurdert lokalt. Altfor sent begynte staten å stille spørsmål – men da man ikke fikk gode svar stengte man til slutt pengekransen.

Helse Midt-Norge RHF endte dermed med å få mesteparten av regningen i fanget, og har måttet tåle nedskjæringer i driften og nedprioritering av andre viktige prosjekter i regionen. Sykehusreformen skulle nettopp bringe insentivene til eierne av sykehusene mer i samsvar med innbyggernes interesser. Det lyktes man trolig med i dette tilfellet, og det førte til en innskjerping av kostnadskontrollen i gjennomføringsfasen. Men siden denne endringen kom etter at prosjektet hadde startet, måtte store ekstrakostnader fordeles på hele Midt-Norge, noe man oppfattet som urettferdig utenfor Trondheim.

Et annet hovedproblem i dette prosjektet var at man gjennom arkitektkonkurransen og valget av vinnerutkastet «RiT-lækkert» i realiteten lukket mulighetsrommet alt for tidlig, før en hadde avklart hensikten med og omfanget av prosjektet. I realiteten ble arkitektene og byggeorganisasjonen aktører som la sentrale føringer for prosjektet. Motforestillingene som kom mot den modellen som ble valgt ble heller aldri reelt koblet på prosessen og skikkelig utredet etterpå. Årsaken var fylkeskommunens frykt for ytterligere utsettelse.

Det gamle sykehuset hadde åpenbart behov for fornying. Men hvorvidt arkitektforslaget «RiT-lækkert» var det riktige svaret på dette er mer uklart, og de strategiske valgene ble aldri ordentlig utredet. Andre lokaliseringer og andre driftsmodeller burde vært utredet. Spesielt er det ikke godtgjort at man hadde behov for den store utvidelsen av bygningsmassen (nær tredobling av arealet var planlagt, noe mindre ble bygget), i en periode hvor pasientgrunnet knapt økte med 20 %. Det er heller ikke godtgjort at den såkalte sentermodellen er en fornuftig og effektiv måte å drive et sykehus på. Det betimelige spørsmålet er vel hvor vidt en aktør som visste på forhånd at den ville møte alle konsekvensene av valget, ville gått for denne løsningen.

Et tilfelle av perverse insentiv?

I dette tilfellet står vi overfor et eksempel på en gave og perverse insentiver på flere nivå.

Mens statens interesse ved fordeling av budsjett til sykehusutbygginger må antas å være mest mulig helse per krone for *alle* landets innbyggere, vil en fylkeskommune ha en snevrere målfunksjon og ønske mest mulig bevilgning til eget fylke. Det er derfor en interessekonflikt. Fylkeskommunen hadde i utgangspunktet ingen økonomiske forpliktelser, og dette ga perverse insentiver i retning av et overdimensjonert sykehus og manglende kostnadsfokus. Riktignok skulle også fylkeskommunen være med på finansieringen, og riktignok stilte staten alt i 2003 som forutsetning at man lokalt hadde økonomisk bæreevne til å gjennomføre utbyggingen. Men kravene fremstod ikke som reelle og bindende, og det lyktes gang på gang å få staten til å dekke det meste av de økte kostnadsanslagene. St. Olavs Hospital var trolig bare ett utslag av dette iboende problemet med hvordan sykehusutbygging ble finansiert, men et nokså ekstremt sådant.

Informasjonsasymmetri bidro trolig til at prosessen fikk pågå lenge før staten oppdaget den manglende realismen i kostnadsanslagene og de påståtte innsparingene i driftskostnadene. En av virkningene av den nye sykehusreformen var nettopp at

problemene med perverse insentiver ble redusert. I tilfellet St. Olavs Hospital kom denne endringen samtidig med byggestart, og dermed for sent til å få noen innvirkning på konseptvalget. Det bidro likevel til at selve gjennomføringen ble mer effektiv og fokusert på kostnadskontroll.

På et annet nivå hadde man at fylkeskommunen som oppdragsgiver, bevisst eller ubevisst, overlot viktige sider ved konseptvalget til en arkitektkonkurranse og en jury, og deretter overlot man gjennomføringen til en byggeorganisasjon av arkitekter og ingeniører, uten å stille krav om at det ble tatt medisinskfaglige og driftsmessige hensyn. Fylkeskommunens hovedfokus burde ha vært god og effektiv pasientbehandling for lokalbefolkningen. I tillegg burde man være opptatt av driftskostnadene på lang sikt. Men kanskje ble dette glemt av de personene som jobbet så hardt mot et annet mål, nemlig *mest mulig penger fra staten*. Arkitektene og byggeorganisasjonen synes å ha hatt andre interesser, i retning av å gjøre utbyggingen av St. Olavs Hospital til et prestisjeprosjekt. Når de sistnevnte fikk bestemme, ble resultatet et konseptvalg som neppe var optimalt fra et fylkesståsted heller.

Kilder:

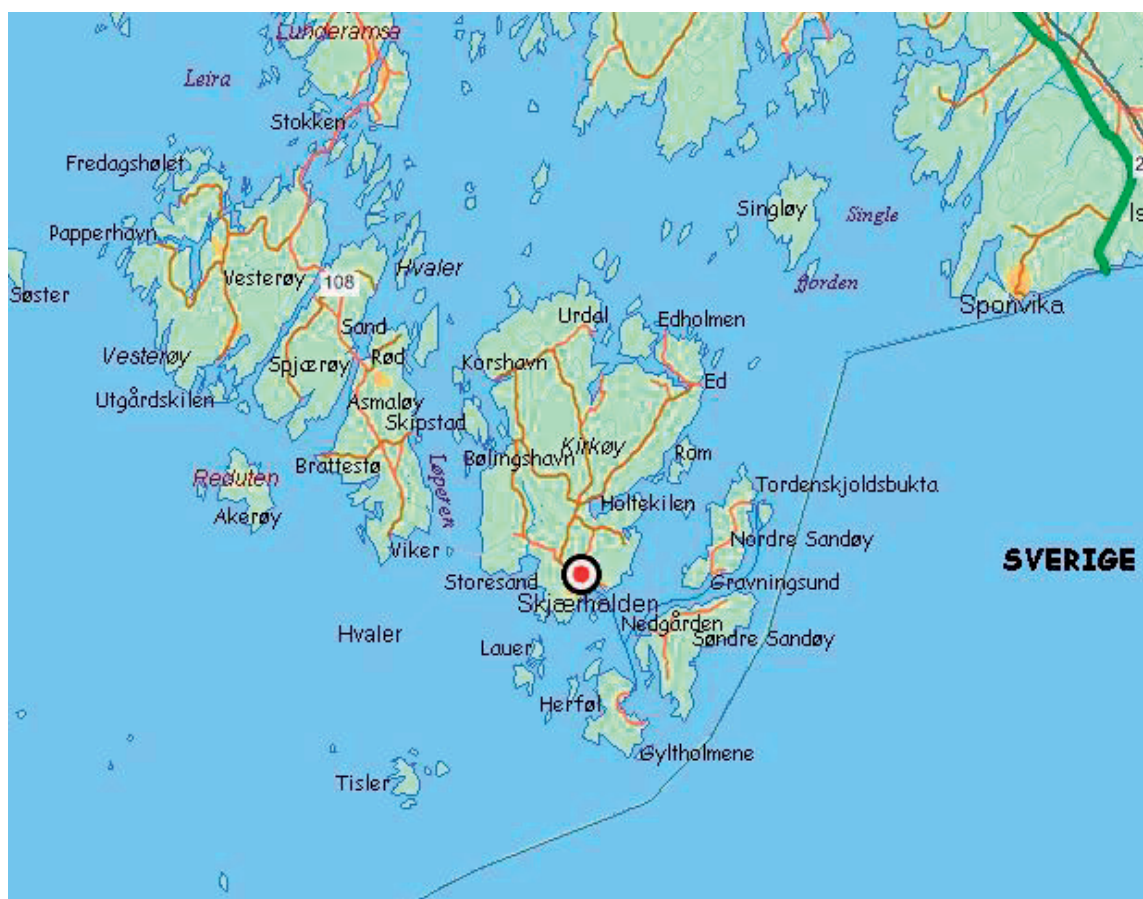
Whist, E. og T. Christensen (2011): *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*, vedlegg 4, Concept-rapport nr. 26

Artikkelserie i Adresseavisen, 2007, journalister: Mari K. By Rise og Lajla Ellingsen

Vedlegg 9. Hvalertunnelen mellom Asmaløy og Kirkøy

Bakgrunn for prosjektet

Øykommunen Hvaler består av hovedsakelig av syv øyer sør for Fredrikstad by og til sammen 833 øyer, holmer og skjær nær grensen til Sverige. En trend mot forgubbing og avfolkning ble snudd i 1971 da øysamfunnet fikk broforbindelse til fastlandet. På ti år økte befolkningen fra om lag to til om lag tre tusen. På de østlige øyene som ikke hadde fastlandsforbindelse (Kirkøy, Nordre og Søndre Sandøy og Herføl) var befolkningstallet konstant, om lag tusen personer.



Hvaler er først og fremst en turistkommune med et stort antall hytter og en befolkning som kommer opp i omtrent 30.000 i ferieperioden. I tillegg kommer dagturister. Den største næringsveien er turisme, i tillegg til fiske og jordbruk. Det finnes én stor fiskebedrift og noen få handelsbedrifter (byggevarer og dagligvare). Om lag halvparten

av den faste befolkningen arbeidspendler. Kommunen ønsker ikke flere hytter eller fritidshus på Hvaler, men flere fastboende.

Kommuneadministrasjonen er plassert på den største øya i øst (Kirkøy), og var tidligere avhengig av fergeforbindelse. Kommunikasjonen med de mer folkerike øyene i vest (Vesterøy, Spjærøy og Asmaløy) var tungvint. I 1988 vedtok kommunestyret å bygge en 4 km lang undersjøisk tunnel for å knytte kommunesenteret nærmere til de andre øyene. Tunnelen var en del av en kommunal plan om økt økonomisk virksomhet på øyene, og det var dette som var det langsiktige målet for prosjektet. En la til grunn at veiforbindelsen ville føre til økt bosetting og sysselsetting. Videre at det ville gi flere permanente arbeidsplasser blant annet innenfor kvalitetsturisme, hoteldrift og fiskeoppdrett. Fyllmassen fra tunnelen var tenkt brukt blant annet til å opparbeide et åtte dekar stort næringsområde på Kirkøy.

Bedre kommunikasjon var også viktig for kulturlivet og for å fjerne gamle motsetninger mellom befolkningen på øyene i vest og i øst. Det ble pekt på at kommunen har et rikt kulturliv med over 80 ulike lag og foreninger, deriblant to musikkorps, seks kor/teaterlag, syv idrettslag, pensjonistforeninger, velforeninger og mange religiøse grupperinger.



Prosjektet

Prosjektet var imidlertid kontroversielt. Motstanderne anførte at økt trafikk og turistbelastning kunne få store miljø- og naturkonsekvenser. Det ble lagt vekt på at en hittil hadde vært forskånet fra narkotika- og ungdomsproblemer, og at den 10 minutters overfarten med ferge var et viktig sosialt element i øybefolkningens tilværelse. En var også bekymret for å bli slukt av storsamfunnet, for eksempel en kommunesammenslåing med nærmeste by, Fredrikstad. Det ble nevnt at handelslekkasjer til byen kunne føre til redusert servicetilbud i Hvaler kommune. Videre at tunnelen kunne føre til at tomteprisene gikk opp og at økonomisk utvikling kunne undergrave den gode hjelpe- og dugnadsinnstillingen som folk i kommunen hadde.

Byggingen av tunnelen skulle finansieres med bompenger. Erfaringene fra øyene som hadde fastlandsforbindelse var at trafikken ble tredoblet da veiforbindelsen kom, og at den doblet seg ytterligere etter at bompengavgiften falt bort seks år senere. Anslått kostnad for tunnelprosjektet var om lag 200 millioner kroner. Det var om lag 200 husholdsenheter på Kirkøy og investeringen tilsvarte om lag en million kroner per hushold i gjennomsnitt. Dette var et meget høyt tall for en veiprosjekt. Fergetrafikken til Kirkøy var om lag 400 biler per dag og en regnet med at trafikken ville dobles etter at tunnelen ble åpnet. En pris på ca. 85 kroner per bil tur-retur ble stipulert og bompengeperioden anslått til 14 år, men en mente denne kunne reduseres på grunn av høyere forventet trafikkutvikling.

Situasjonsbeskrivelse ex post

Tunnelen stod ferdig i 1989, og ble levert godt innenfor både tidsrammen og budsjettet for prosjektet. Fergen ble lagt ned da broen ble åpnet, men trafikkøkningen uteble. Bomselskapet valgte etter hvert å sette opp prisen til 154 kroner per bil, som var en av de høyeste bompengavgiftene i landet. Et årskort til tunnelen kostet nå ca. 18.000 kroner, og trafikken ble ytterligere redusert utenfor turistsesongen. En del av beboerne måtte nå få tilskudd av kommunen eller lån fra sosialkontoret for å kjøpe årskort, og man så begynnelsen på fraflytting fra øya. De høye bompengavgiftene gjorde ikke Kirkøy mer attraktiv som feriested og gjennomgangstrafikken forsvant fordi de andre østligste øyene kunne nås lettere ved å reise via Sverige. Mange dagturister snudde når de kom til bommen på grunn av den høye prisen og turistbesøket på Kirkøy gikk ned. Inntektene i bomselskapet dekket ikke utgiftene og kommunen satt med garantiansvar for gjelden. For å kunne betjene lånet måtte kommunen skjære ned utgifter på andre områder.

Den løsningen som ble foreslått av rådmannen var å flytte bommen fra Kirkøy til Vesterøy slik at alle beboerne på Hvaler og turistene måtte være med å betale for den undersjøiske tunnelen. Men en antok at dette ville redusere den totale turisttrafikken til øyene med 20 prosent, noe kommunen ikke hadde råd til. Samtidig ble det opplevet som sterkt urettferdig av majoriteten og ikke bare de tidligere motstanderne av prosjektet, og det oppstod stor splittelse mellom beboerne på øyene. De politiske skillelinjene ble undergravet av geografisk tilhørighet noe som påvirket saksbehandlingen i kommunestyret på uheldig vis. Konflikten mellom øst og vest ble etter hvert dypere og truet med å splitte kommunen. En vei ut av det økonomiske uføret som ble skissert var å få til en sammenslåing med Fredrikstad i en storkommune, noe som det selvsagt var stor motstand mot.

En hadde nå en situasjon med begynnende fraflytting fra Kirkøy og økende arbeidsledighet. Fergeselskapet, som var kommunens største arbeidsgiver, hadde måttet si opp 16 av 24 ansatte. Nedgangen i trafikken gjorde at en vurderte å sette ned avgiften men forlenge bompengeperioden til 23 år. Dette var heller ikke populært. Trafikkgrunnlaget ble ytterligere undergravet ved småbåttrafikk fra de østlige øyene direkte til Fredrikstad, som også bidro til handelslekkasje og redusert omsetning for bedriftene på Hvaler.

Løsningen på dilemmaet ble å flytte bommen til inngangen til øysamfunnet. Det skapte mer opprør og hytteeiere på de vestlige øyene gikk til sak mot Staten for å få opphevet vedtaket. De tapte saken. Bompengavgiften ble opprettholdt i 20 år og opphevet først i 2009. Da hadde de fastboende i gjennomsnitt hatt en utgiftspost på 6-7000 kroner i året per hushold for å betale ned Hvalertunnelen.

I etterkant ser en at det at kommunen fikk fastlandsforbindelse omtales som viktig og at det har ført til en positiv utvikling på Hvaler. Det gjelder også Hvalertunnelen. En har ikke sett store endringer i næringsliv eller bosetting men fraflytting og forgubbing er stoppet, turistnæringen har utviklet seg videre og er fremdeles kommunens største inntektsgrunnlag.

Vurdering

Aktørene og deres interesser

Målene i dette prosjektet om økonomisk vekst, økt bosetting og sysselsetting i Hvaler kommune er bare i liten grad blitt realisert som resultat av dette prosjektet. Målene er saktens noe befolkningen på alle øyene i kommunen vil stille seg bak, men deres behov og interesser varierer med geografisk tilhørighet:

- Folk på de tre øyene i vest som allerede har fastlandsforbindelse har i liten grad behov for tunnelen. Disse øyene har to tredjedeler av befolkningen og fylkets viktigste fiskehavn, som ligger på Vesterøy. Hvaler er Østfolds viktigste fiskerikommune, og tar imot om lag tre fjerdedeler av fylkets ilandbrakte fangst etter verdi. Næringsvirksomheten i kommunen er konsentrert på øyene i vest.
- De tre øyene lengst øst er perifert plassert og lever til dels av turisme. Befolkningen der vil fremdeles ikke ha fastlandsforbindelse etter at tunnelen er bygget og har tilsvarende begrenset interesse av prosjektet.
- Det er derfor hovedsakelig befolkningen på Kirkøy, den største øya og som ligger mellom disse ytterpunktene som har størst interesse av å få bygget tunnelen. Befolkningen er forholdsvis liten men det er her kommunesenteret ligger. Det siste har antakelig vært viktig for å bygge tunnelen. Prosjektet får dermed først og fremst en politisk begrunnelse.

Finansiering og nytte

Når det gjelder finansieringen av prosjektet, så var utgangspunktet kommunalt låneopptak og bompengefinansiering. Intensjonen var derfor at det hovedsakelig var beboerne på Kirkøy som ville måtte betale for gildet, i tillegg til sommerturister og besøkende til kommunesenteret. Slikt sett var situasjonen avklart, det var brukerne som skulle betale for tunnelen.

Det viser seg så at fordi antall beboere er lite så er betalingsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig (noe som burde vært opplagt i utgangspunktet). Dermed utløser prosjektet som nå er bygget automatisk en politisk konflikt. I et øysamfunn der befolkningen er

spredt på flere separate øyer som tradisjonelt ikke har hatt veiforbindelse vil befolkningen som sådan være grunnleggende splittet. Grobunnen for et politisk prosjekt som dette der kostnad og nytte er ulikt fordelt vil antakelig være forholdsvis svakt. Når kommunen kommer i økonomiske vanskeligheter og tilslutt velger å flytte bommen til inngangen til øyene for å få ned avgiften per passering og ta inn mere penger, oppleves dette som urettferdig og resulterer ikke i solidarisk oppslutning men konflikt. Regnestykket blir da også svært skjevt:

- Folk på Kirkøy får fastlandsforbindelse, får beholde kommunesenteret, økt turisme og verdistigning på egne eiendommer.
- På de tre øyene i vest må man betale en ekstra veiskatt (6-7000 i året per hushold) uten at dette gir andre fordeler enn litt bedre tilgang til kommunesenteret.
- For befolkningen på øyene i øst er situasjonen uendret. De er fremdeles avhengige av ferge for å komme til Kirkøy, men må nå betale bompengavgift istedenfor fergeavgift for å komme til fastlandet.

Perverse insentiver?

Prinsipalen i dette tilfellet er kommunestyret som legger en plan som i utgangspunktet er godt begrunnet, men fordi den er urealistisk blir realiteten at størstedelen av befolkningen på Hvalerøyene blir sittende med svarteper. Det hører med til bildet at 60 % av arbeidstakerne har arbeid utenfor kommunen, hovedsakelig de på øyene i vest, som derfor blir rammet hardt av bompengavgiften.

Drivkraften bak prosjektet var kommuneadministrasjonen som i dette tilfellet var plassert på feil øy, vekk fra øyene med størst næringsvirksomhet og som bare kunne nås med ferge. Folk på Kirkøy hadde derfor et sterkt insentiv for å finne en løsning og kommunen ble en sterk støttespiller. Så valgte man den mest attraktive løsningen, en undersjøisk biltunnel, som ble alt for dyr i forhold til kommunens økonomiske evne. Det viste seg at trafikkgrunlaget var for lavt i forhold til forutsetningene, og investeringen ble en belastning for hele kommunen. Dette utløste sterke interessekonflikter, som først og fremst var geografiske og ikke fulgte partipolitiske skillelinjer.

Insentivet i dette tilfellet gjaldt hovedsakelig den mindre delen av befolkningen som bodde på Kirkøy. Insentivet var reelt nok og medførte forpliktelser for denne gruppen. Men når situasjonen ble som den ble og størsteparten av befolkningen i kommunen har måttet betale for prosjektet så kan man kanskje allikevel vurdere om dette er et eksempel på perverst insentiv, ettersom denne gruppen slapp unna sine forpliktelser ved at mesteparten av betalingsbyrden ble overført til andre. Forutsetningen måtte i så fall være at de ansvarlige på et tidlig tidspunkt innså at prosjektet var urealistisk dyrt og regnet med at det til syvende og sist ville bli et spleiselag for alle i kommunen. Med andre ord et tilfelle av informasjonsasymmetri. Om ikke det var tilfellet bør man heller se på dette som et tilfelle der noen hadde flaks og slapp å betale regningen i etterkant.

Det var i høyeste grad en interessekonflikt til stede, men i dette prosjektet handler det trolig i mindre grad om informasjonsasymmetri og mer om sviktende forutsetninger i planleggingen. Når man i ettertid konkluderer at de fleste i kommunen ser det som viktig at tunnelen ble bygget og at det har ført til en positiv utvikling, så betyr det at den politiske splittelsen som prosjektet medførte antakelig ble avvirket i 2009 da prosjektet var nedbetalt og bomavgiften ble fjernet.

Men vurdert i etterkant kan man påpeke at det kanskje hadde vært en rimeligere og mer fornuftig løsning om en ikke bygget tunnelen men hadde flyttet kommunesenteret til øyene i vest der det meste av befolkningen og næringsvirksomheten var. Spørsmålet er om det ikke var kommunens tilstedeværelse på Kirkøy som var det viktigste insentivet bak byggingen av Hvalertunnelen og at beslutningstakerne kan ha regnet med at det var fellesskapet som til syvende og sist måtte ta regningen – som ville bli alt for høy for den lille befolkningen på øya.

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 1	Styring av prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå <i>Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.</i>	Stein Berntsen og Thorleif Sunde
Nr. 2	Statlig styring av prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper. <i>Economic Incentives in Public Project Management</i>	Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis
Nr. 3	Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt <i>Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects</i>	Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs
Nr. 4	Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt <i>Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects</i>	Hege Gry Solheim, Erik Dammen, Håvard O. Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen
Nr. 5	Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt <i>Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations</i>	Petter Næss
Nr. 6	Målformulering i store statlige investeringsprosjekt <i>Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects</i>	Ole Jonny Klakegg
Nr. 7	Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekt <i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i>	Nils Olsson
Nr. 8	Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt <i>Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects</i>	Kjell Arne Brekke
Nr. 9	Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen <i>Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs, Objectives and Effects</i>	Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 10	Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag <i>Uncertainty Analysis – Context and Foundations</i>	Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole M Magnussen
Nr. 11	Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning <i>Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation</i>	Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp
Nr. 12	Metoder for usikkerhetsanalyse <i>Uncertainty Analysis – Methodology</i>	Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger
Nr. 13	Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning <i>Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and</i>	Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Analysis</i>	
Nr. 14	Positiv usikkerhet og økt verdiskaping <i>Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments</i>	Ingemund Jordanger
Nr. 15	Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2 <i>Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical Studies</i>	Olav Torp (red.), Ole M Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 16	Kontrahering i prosjektets tidligfase. Forsvarets anskaffelser. <i>Procurement in a Project's Early Phases. Defense Aquisitions</i>	Erik N. Warberg
Nr. 17	Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase <i>Decisions Based on Scant Information. Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects</i>	Kjell Sunnevåg (red.)
Nr. 18	Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt <i>Multi-Criteria Decision Analysis In Major Public Investment Projects</i>	Ingemund Jordanger, Stein Malerud, Harald Minken, Arvid Strand
Nr. 19	Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter <i>Impact Assessment of Major Public Investment Projects</i>	Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson
Nr. 20	Investorers vurdering av prosjekters godhet <i>Investors' Appraisal of Project Feasibility</i>	Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø
Nr. 21	Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg <i>Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices</i>	Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks
Nr. 22	Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet <i>Environmental Economics and Economic Viability</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 23	The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation	Tom Christensen
Nr. 24	Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken <i>Market oriented approaches to environmental policy</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 25	Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter <i>Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.</i>	Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lauvsnes
Nr. 26	Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter <i>Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the Front-End of Large Public Investment Projects</i>	Erik Whist, Tom Christensen

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 27	Verdsetting av fremtiden. Tidshorison og diskonteringsrenter <i>Valuing the future. Time Horizon and Discount Rates</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 28	Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv <i>The Fjord, the City and the Opera. An Evaluation of Bjørvika Urban Development</i>	Erik Whist, Tom Christensen
Nr. 29	Levedyktighet og investeringstiltak. Erfaringer fra kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter <i>Sustainability and Public Investments. Lessons from Major Public Investment Projects</i>	Ola Lædre, Gro Holst Volden, Tore Haavaldsen
Nr. 30	Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter <i>Evaluating Public Investment Projects. Lessons and Advice from a Meta-Evaluation of Four Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 31	Store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen <i>Major Public Investments' Impact on Competition. How to Deal with Competition Issues as Part of the Project Appraisal</i>	Asbjørn Englund, Harald Bergh, Aleksander Møll og Ove Skaug Halsos
Nr. 32	Analyse av systematisk usikkerhet i norsk økonomi. <i>Analysis of Systematic Uncertainty in the Norwegian Economy.</i>	Haakon Vennemo, Michael Hoel og Henning Wahlquist
Nr. 33	Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige. <i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i>	Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson
Nr. 34	Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg <i>The Opportunity Space. A Study of Conceptual Appraisals and the Choice of Conceptual Solutions.</i>	Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng
Nr. 35	Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 36	Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects that Have Been Subjected to External Quality Assurance	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 37	Bruk av karbonpriser i praktiske samfunnsøkonomiske analyser. En oversikt over praksis fra analyser av statlige investeringsprosjekter under KVU-/KS1-ordningen.	Gro Holst Volden

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.concept.ntnu.no/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Use of Carbon Prices in Cost-Benefit Analysis. Practices in Project Appraisals of Major Public Investment Projects under the Norwegian State Project Model</i>	
Nr. 38	Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter <i>Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects</i>	Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 39	Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase <i>Low estimates – high stakes. A study of underestimation of costs in projects' earliest phase</i>	Morten Welde, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng
Nr. 40	Mot sin hensikt. Perverse insentiver – om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter <i>Perverse incentives and counterproductive investments. Public funding without liabilities for the recipients</i>	Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg

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

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

Address:

The Concept Research Program
Høgskoleringen 7A
N-7491 NTNU
Trondheim
NORWAY

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-93253-33-4 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-34-1 (nettversjon)

The Concept research program aims to develop know-how to help make more efficient use of resources and improve the effect of major public investments. The Program is designed to follow up on the largest public projects over a period of several years, and help improve design and quality assurance of future public projects before they are formally approved.

The program is based at The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Faculty of Engineering Science and Technology. It cooperates with key Norwegian and international professional institutions and universities, and is financed by the Norwegian Ministry of Finance.

