



Nullalternativet som ingen vil ha, men ofte ender med å få

Gro Holst Volden, Bjørn Andersen, Atle Engebø og Morten Welde
forskningsprogrammet Concept, NTNU

Hvorfor mange samfunnsøkonomiske analyser ender med anbefaling om milliardprosjekt, som senere blir lagt på is fordi det ble for dyrt.

De senere årene er det blitt gjennomført et stort antall konseptvalgutredninger (KVU) som omhandler alt fra motorveier til universitetsbygg, forsvarsmateriell og nye IT-systemer. Utgangspunktet er gjerne et problem eller en mangel ved nåsituasjonen, det være seg kø, trangt bygg eller gammelt utstyr. En god utredning skal ta for seg bredden av løsninger, også enkle og billige, og analysere nytte og kostnad av de ulike alternativene. Nullalternativet, altså situasjonen uten tiltak, skal også inngå blant alternativene. Dersom alle andre tiltak er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, betyr det at nullalternativet bør velges.

En ny studie fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU har sett på håndteringen av null- og minimumsalternativer i offentlige KVU-er. Vi spør blant annet: Hvorfor blir nullalternativet aldri valgt, og enkle minimumstiltak svært sjelden valgt, når staten skal løse problemer?

Forhåndsbestemt at KVU-en skal anbefale et stort prosjekt

Studien viser at nullalternativet gjennomgående blir behandlet lite grundig, og ofte siles ut som urealistisk eller uakseptabelt allerede før man har regnet på lønnsomheten. Det skjer på grunnlag av strenge mål og krav som etatene definerer. I praksis ser vi at nullalternativets rolle ofte er kun å være en referanse for å vurdere utbyggingstiltak – det blir ikke vurdert som et valgbart alternativ. Kun 1/3 av KVU-ene inkluderer reelle minimumsalternativer, som heller ikke blir viet særlig oppmerksomhet i analysen.

Blant 112 gjennomgåtte prosjekter fant vi kun to hvor fagetaten ikke anbefalte milliardinvestering som svar på problemet. I disse to sakene anbefalte man mer edruelige tiltak i form av utbedringer av eksisterende infrastruktur. I de resterende 110 KVU-ene anbefalte fagetatene store prosjekter. Svært mange av disse var beregnet å være ulønnsomme, men det ble likevel argumentert for at de måtte gjennomføres.

Noe av forklaringen kan ligge i de føringene og signalene som gis fra politisk hold. I enkelte av mandatene for KVU-ene går departementet langt i å antyde hva svaret skal bli. Etaten som skal gjennomføre KVU, fanger selvfølgelig opp dette. Når det gis signaler om



I mange av utredningene vi studerte virker det sannsynlig at man kunne kommet langt med enklere grep som leie av en rushtidsavgift, tilleggslokaler eller internasjonalt samarbeid. Likevel blir slike tiltak så å si aldri anbefalt i KVVU-ene.

mulige friske midler til en Rolls Royce, er det ikke overraskende at fagetaten toner ned muligheten for å beholde den gamle Toyotaen.

Uklart hvor lenge man kunne levd helt greit med nullalternativet

Mange KVVU-er synes å oppfatte at nullalternativet har kortere levetid enn tiltaksalternativene. Men påstandene er ikke alltid godt dokumenterte. Få drøfter eksplisitt hvor lenge man kan leve med dagens situasjon, og nullalternativet blir sjelden vurdert eksplisitt som et utsettelsesalternativ.

Vår gjennomgang viser også at KVVU-ene er lite transparente om hvilke forutsetninger nullalternativet er basert på. I praksis må det gjøres svært mange vurderinger og forutsetninger – om alt fra den makroøkonomiske utviklingen og teknologiutviklingen til vedlikeholds nivå på eksisterende infrastruktur og til politikk. Kanskje er det sannsynlig at teknologiutviklingen eller markedet vil løse problemet om man bare venter noen år? Og bør man ikke forvente at aktørene vil tilpasse seg på best mulig måte, for eksempel ved at brukerne velger andre fremkomstmidler?

Disse forutsetningene blir sjelden angitt på en tydelig måte, og enda mindre blir det spesifisert hvilke konsekvenser de får for utviklingen i nytte- og kostnadsbildet over analyseperioden.

Staten er dårlig til å lete etter enkle tiltak

I mange av utredningene vi studerte, virker det sannsynlig at man kunne kommet langt med enklere grep som leie av tilleggslokaler, en rushtidsavgift eller internasjonalt samarbeid. Likevel blir slike tiltak så å si aldri anbefalt i KVVU-ene.

Flere KVVU-er viser til at de har brukt firetrinnsmetoden. Dette er en metode for å lete etter enkle løsninger på et problem før man vurderer store og dyre utbyggingsprosjekter. Trinnene innebærer å vurdere tiltak i følgende rekkefølge: 1) prising, informasjon eller andre tiltak som kan dempe etterspørselen, 2) tiltak for å effektivisere utnyttelsen av eksisterende infrastruktur, 3) begrenset om- eller utbygging av eksisterende infrastruktur, og 4) bygg nytt.

Men i praksis ser vi at enklere tiltak på de lavere trinnene sjelden blir viet særlig oppmerksomhet. Som en av informantene i studien sa: «Jeg deltok på et KVVU-verksted en gang. Det var ingen der som var interessert i de lavere stegene. Først på trinn 4 steg entusiasmen.» Fremfor å bruke firetrinnsmetoden til å identifisere enkle tiltak ser vi at den ofte brukes til å argumentere mot enkle tiltak, og dermed unnlater å videreføre dem til alternativanalysen.

Ender ofte med at det ikke blir milliardprosjekt likevel

Selv om utrederen anbefaler et tiltaksalternativ og regjeringen slutter seg til dette, betyr ikke det at det automatisk blir gjennomført. En stor andel av prosjektene som ble utredet i perioden 2005–2021, ser i dag ut til å være lagt på is eller utsatt på ubestemt tid. Det er få prosjekter som stanses eksplisitt av regjeringen, men mange av de planlagte investeringene vil sannsynligvis aldri bli realisert.

En del av årsaken er trolig tendensen man ser til kostnadsvekst etter KVVU-fasen. Prosjektene viser seg rett og slett å bli mye dyrere enn antatt. Prosjekter som ble vurdert å være ulønnsomme i KVVU-fasen, viser seg å bli enda mer ulønnsomme. Og uansett hvor nyttige de er, har ikke staten ubegrenset med midler til å finansiere nye prosjekter til alle formål. Det må gjøres en prioritering.

For forskerne gir dette imidlertid interessante muligheter for å studere nullalternativet empirisk. Hva skjer egentlig i fravær av store investeringstiltak? En av informantene, fra et departement, sa: «Selv der nullalternativet ikke gjennomføres (og man får noe verre) så kollapser ikke virksomheten. I ettertid har vi sett at problemet var overdrevet.»

Samtidig gikk etaten glipp av muligheten til å delvis utbedre situasjonen ved hjelp av minimumstiltak, som det kanskje ville ha vært mer realistisk å få midler til å gjennomføre.

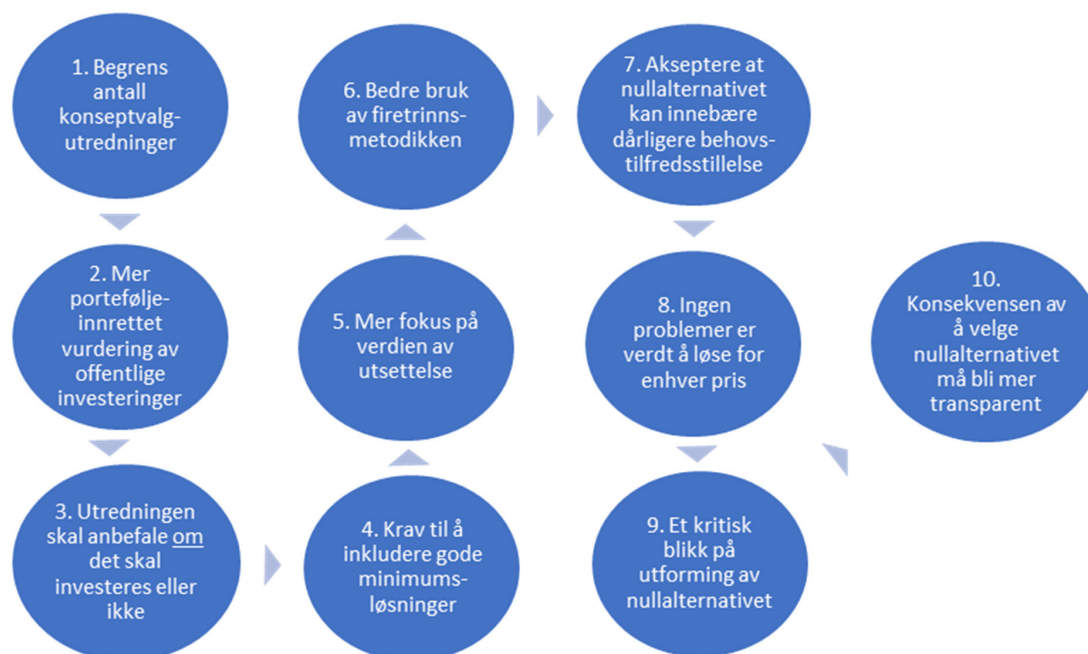
Anbefalinger fra Concept

Basert på studiens resultater presenterer vi ti anbefalinger til hvordan praksis kan bedres:

1. Begrens antall konseptvalgutredninger. Departementene bør opptre som portvoktere og unngå at det settes i gang KVVU-er som kan gi urealistiske forventninger om et stort prosjekt.
2. En sterkere koordinering av hvilke og antall KVVU-er som igangsettes (porteføljeperspektiv).
3. KVVU-mandatet bør tydeliggjøre at hensikten med utredningen er å anbefale om det skal investeres eller ikke.
4. Det bør være krav til å inkludere gode minimumsløsninger. Dette er løsninger hvor det mest kritiske problemet blir løst (men uten at dette blir en brekkstang for å oppfylle en lang liste av behov og ønsker).
5. Mer fokus på verdien av utsettelse. Det gjelder spesielt 1) der planlagte, ikke-vedtatte prosjekter kan påvirke lønnsomheten, og 2) der teknologisk utvikling potensielt kan innvirke på løsningsvalg, kostnader og nytte. KVVU-en bør alltid spørre hva som er riktig tidspunkt for investering.

6. Bedre bruk av firetrinnsmetodikken. For å kunne identifisere enklere løsninger bør metodikken brukes mer aktivt (muligens gjøres obligatorisk) og brukes i tråd med intensjonen.
7. Man må akseptere at nullalternativet kan innebære dårligere behovstilfredsstillelse. Hva som skal legges til grunn om nivået på kvalitet og nytte fremover, bør tydeliggjøres og være avstemt mot departementet.
8. Ingen problemer er verdt å løse for enhver pris. En sterkere vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan motvirke mulig uheldige sider ved problemorientert planlegging.
9. Kvalitetssikrerne i Statens prosjektmodell (KS1) bør rette et mer kritisk blikk på nullalternativet og, om nødvendig, i større grad selv utforme et mer realistisk null- eller minimumsalternativ.
10. Konsekvensen av å velge nullalternativet må bli mer transparent. Vi anbefaler at konsekvensen av nullalternativet sammenliknet med dagens situasjon (ev. en «mekanisk videreføring av dagens situasjon») synliggjøres bedre. Også konsekvensene av minimumsalternativ(er) bør vurderes mer seriøst enn det som ofte gjøres i dag, hvor en kan få inntrykk av pessimismeskjevhet.

Økt kunnskap har liten verdi med mindre den fører til endret praksis. Vi anbefaler at Finansdepartementet gjennom sine retningslinjer og DFØ og de sektorspesifikke veilederne utformer klarere veiledning på dette området. Deretter må de ansvarlige departementene sørge for at de som er satt til å utarbeide konseptvalgutredningene, følger opp dette i praksis.



Kilde: Volden, G.H., Andersen, B., Engebø, A. og Welde, M. (2023). Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger. Concept-rapport nr. 71.