



Finansdepartementet

Deres ref.: 11/951 JNH/NZM

Vår ref.: 207.15/imc

Dato: 06.02.2013

## **Akademikernes høringssvar NOU 2012:16**

Viser til høringsinvitasjon utsendt den 3. oktober. Etter kontakt med departementet fikk Akademikerne utsatt høringsfrist til den 8. februar, grunnet behovet for styrebehandling.

Høringen har vært behandlet i Akademikernes medlemsforeninger.

### *Nytt og forbedret rammeverk*

Akademikerne er positive til en oppdatering av rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser. Dagens rammeverk er utdatert sammenlignet med det som benyttes i mange land det er naturlig å sammenlikne med. I den grad analysene tillegges vekt ved prioriteringer mellom offentlige prosjekter, kan dagens utdaterte rammeverk bidra til kostbare feilinvesteringer. Dette er en særlig risiko ved samferdselsinvesteringer der dagens modeller undervurderer nyttevirkningene knyttet til klimavennlig transport og kollektivreiser i tettbygde strøk.

Samfunnsøkonomiske analyser som del av beslutningsgrunnlaget bør etter Akademikernes vurdering tillegges mer vekt. Dette krever at analysene vurderes som gode og relevante. Akademikerne er derfor i hovedsak positive til tilrådingene i NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser. Vi mener imidlertid at det legges opp til for lav prising av karbonutslipp, for høyt risikotillegg i diskonteringsrenten og fortsatt undervurdering av framtidsrettede areal- og kollektivløsninger i tettbygde strøk. Våre synspunkter er nærmere omtalt nedenfor.

### *Karbonpriser*

En viktig del av løsningen på klimaproblemene ligger i utvikling av god klimateknologi. Dermed blir det avgjørende at verdien av klimagassutslipp, og reduksjon av disse, blir priset riktig i modellene. Utvalget kommer ikke med noen operative konklusjoner om kalkulasjonspriser for klimagassutslipp.

Dersom karbonutslipp prises for lavt, vil ikke karbonprisen være drivende for en ønsket teknologisk omstilling mot lavutslippssamfunnet. Prosjekter med teknologiske løsninger som bidrar til lavere utslipp, vil fremstå som mindre lønnsomme enn det de faktisk er. Dermed kan de samfunnsøkonomiske analysene bidra til å opprettholde høye utslipp, som på sikt kan bli svært dyrt. Riktig prising av karbon er særlig viktig i denne sammenheng siden investeringene ofte er av spesielt langsiktig karakter.

Akademikerne mener det bør legges til grunn en høyere karbonprisbane enn kvoteprisen i markedet, slik man har gjort i flere europeiske land som Tyskland, Frankrike og Storbritannia. Det er i denne sammenheng viktig å

legge vekt på at enkelte investeringer har klimaeffekter langt fram i tid og at dagens politikk og internasjonale situasjon er et dårlig utgangspunkt for nødvendig karbonprising for å nå 2-gradersmålet. En høyere karbonprisbane må vurderes opp mot risiko for karbonlekkasje, og ses i sammenheng med andre klimavirkemidler som reguleringer for innfasing av ny teknologi.

Utvalget anbefaler at det utføres sensitivitetsanalyser for ulike prisscenarioer i de tilfellene der analysene er følsomme for endringer i karbonprisen, da dette kan gi viktig informasjon til beslutningstakerne. Akademikerne støtter dette forslaget.

### *Realprisjustering*

I utvalgets mandat står det at teknologisk fremgang kan endre fremtidige kostnader. Utvalget skal vurdere om dette kan inngå i nytte-kostnadsberegningene. I utredningen er dette punktet unnlatt, utover at det er vanskelig å avgrense høytteknologiprodukter. Det påpekes likevel at prisen på teknologiske produkter har falt relativt til andre priser de siste 10 årene. Akademikerne ønsker en diskusjon om konsekvensen av å realprisjustere teknologi.

Dersom man unnlater å realprisjustere teknologi, er det en risiko at teknologitunge prosjekter fremstår som mindre lønnsomme enn de egentlig er, relativt til prosjekter som benytter seg av mindre teknologiske løsninger.

### *Ringvirkninger*

Utvalget konkluderer med at det ikke finnes verken teoretisk eller empirisk belegg for å legge til grunn en generell sammenheng mellom produktivetsgevinster og offentlige investeringer. Det anbefales at ringvirkninger av hensyn til sammenligning derfor ikke er en del av de samfunnsøkonomiske analysene. Utvalget viser imidlertid at det i mange tilfeller vil være høyst relevant å analysere eventuelle ringvirkninger av investeringene.

Akademikerne mener at en mer helhetlig planlegging og investeringspolitikk når det gjelder arealbruk og transport i og rundt de store byene helt klart gir positive virkninger for samfunnet. Dersom et offentlig investeringsprosjekt har store netto ringvirkninger og disse ikke inkluderes i analysen, vil prosjektet fremstå som mindre lønnsomt enn det i realiteten er.

Akademikerne mener det bør gjøres en konkret vurdering av ringvirkninger når dette er sannsynlig og at effektene bør inngå i den samfunnsøkonomiske analysen. Vi vil også peke på at slike positive ringvirkninger kan bli undervurdert dersom et prosjekt ikke sees i sammenheng med andre prosjekter som til sammen utgjør en helhet. Alternativkostnaden ved å ikke gjennomføre investeringen må legges til grunn i lønnsomhetsberegningene, på linje med andre kostnader.

### *Samfunnsøkonomiske analyser og prioriteringer i helsepolitikken*

Det er vanskelig å avdekke og verdsette alle mulige virkninger av et offentlig tiltak når det gjelder helse. Dessuten er det vanskelig å evaluere hvordan helsen hos enkeltindivider påvirkes. Derfor er det viktig at prioriteringer av tiltak rettet mot helsesektoren og helseforbedring ikke utelukkende baserer seg på den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Samfunnsøkonomiske analyser må kun benyttes som ett av flere beslutningsunderlag, og ikke som ett enestående verktøy.

Befolkningens helse er blant samfunnets viktigste ressurser, og det er fremdeles et stort potensial i å fremme helse, forebygge sykdom, skader og for tidlig død. Mange tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme ved at de kan forebygge svært alvorlige sykdommer og bidra til å unngå tap av leveår med god helse. Investering i helse påvirker økonomien på samme måte som investering i utdanning og infrastruktur. Det hefter, etter vårt skjønn, flere måleutfordringer ved å fastsette økonomisk gevinst ved helseinvesteringer enn ved f.eks. investeringer i infrastruktur.

Flere leveår med god helse og livskvalitet, er en viktig målestokk for folks opplevelse av velferd. Blant annet viser beregninger at over et livsløp vil en fysisk aktiv person i gjennomsnitt forventes å få 8,3 kvalitetsjusterte leveår mer enn en fysisk inaktiv person. Tilsvarende vil en som blir fysisk aktiv som 50-åring vinne 6 gode leveår og en 70-åring vinne 3,5. Helsedirektoratet har i sine samfunnsøkonomiske analyser lagt til grunn en velferdsverdssetting på 550 000 kroner per leveår med gode helse i 2011. Denne verdien er en tilnærming i sektorovergripende nyttekostnadsanalyser og bør ikke anses som en "terskelverdi" mht. kostnadseffektivitetsanalyser i helsesektoren.

### *Annet*

Akademikerne støtter utvalgets tilrådning om å la analyseperioden være så nært opp til et prosjekts antatte levetid som det lar seg gjøre. Dette vil sikre at det er større samsvar mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og hvilke prosjekter som realiseres.

Akademikerne støtter tilrådingen om at dersom det er nødvendig å beregne en restverdi, skal man benytte netto nyttestrøm med utgangspunkt i det siste året i analyseperioden fremfor investeringskostnaden.

Akademikerne støtter også tilrådingen om realprisjustering av innspart reisetid og miljøgoder og tilrådingen om fallende kalkulasjonsrente. Lønnsomheten for prosjekter med særlig lang levetid øker ved lavere diskonteringsrente. For eksempel vil dette gjelde for bygging av jernbane. Vi mener en risikofri rente på 2,5 pst. og et risikopåslag på 1,5 prosentenheter for de første 40 årene – slik utvalget foreslår – gir en for høy diskonteringsfaktor, og dermed for lav lønnsomhet for normalprosjekter. Både generelt lavere diskonteringsfaktor og raskere nedtrapping av denne er etter vår vurdering innenfor rammen av de faglige vurderinger som er gjort.

### *Avslutning*

Det er viktig at samfunnsøkonomiske analyser blir så treffsikre som mulig. Akademikerne mener tilrådingene i NOU 2012: 16 langt på vei bidrar til dette. Videre er det viktig at de sektorvise veilederne oppdateres i henhold til disse tilrådingene. Dersom tilrådingene tas til følge, vil samfunnsøkonomiske analyser styrkes som beslutningsverktøy. Dette vil legitimere større vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planarbeidet, særlig for samferdselsprosjekter.

Akademikerne deler utvalgets oppfatning om at man ikke skal fatte beslutninger med bakgrunn i de samfunnsøkonomiske analyser alene, men at disse skal inngå som en del av et større beslutningsgrunnlag for offentlige investeringer. Realpolitiske beslutninger må selvsagt gjøres på grunnlag av både etiske, økonomiske, politiske og faglige hensyn. Supplerende kunnskapsgrunnlag bør derfor utarbeides i tillegg til samfunnsøkonomiske analyser, for eksempel når det gjelder alternative fremtidsscenarier, sammenhenger i større og kompliserte prosjekter og fordelingsvirkninger.

Samtidig er det et viktig poeng at i den grad samfunnsøkonomiske analyser gis høyere prioritet som beslutningsgrunnlag, vil et oppdatert rammeverk bidra til at de investeringene som kaster mest av seg for samfunnet som helhet, prioriteres. Akademikerne mener det er viktig å ha en lang planleggingshorisont og se prosjekter som påvirker hverandre i sammenheng.

Med vennlig hilsen  
Akademikerne

A handwritten signature in blue ink, reading "Knut Aarbakke". The signature is fluid and cursive, with the first name "Knut" and the last name "Aarbakke" clearly distinguishable.

Knut Aarbakke  
Leder