



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Saksbeh.: Øystein Linnestad
Vår ref.: 2010002182-462
Deres ref.:

Dato: 09.01.2013

Sekretariatet for
Nasjonal transportplan
2014 - 2023

Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep.
0033 OSLO

Telefon: 020 30
Telefaks: 22 07 37 68

ntp.sekretariat@vegvesen.no

www.ntp.dep.no

Høringsuttalelse til "NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser"

Transportetatene og Avinor har med stor interesse gått gjennom *NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser* og vil med dette gi våre merknader. Vi mener at det foreliggende arbeidet vil forbedre de analysene som gjennomføres i transportsektoren både når det gjelder tydeliggjøring av faktorer som bør med, og de verdier som bør benyttes i analysene. Totalt sett vil dette bidra til økt troverdighet i analysene som gjennomføres. Videre er mange av de spørsmålene som etatene og Avinor tidligere har stilt angående dagens rammeverk i veilederen fra Finansdepartementet om samfunnsøkonomiske analyser fra 2005 blitt besvart på en god måte.

Likevel er det noen momenter i utredningen som vi ønsker nærmere presisering av med tanke på at utredningen skal danne grunnlaget for revisjon av veilederen for samfunnsøkonomiske analyser, som senere skal operasjonaliseres i transportetatene og Avinor. I våre merknader vil vi fokusere kun på disse forholdene.

Generelt

Samfunnsøkonomiske analyser er en del av myndighetenes beslutningsgrunnlag, og tolkning av resultatene fra slike analyser er en forutsetning for at de skal tas på alvor av beslutningstakere og andre interessenter. Transportetatene og Avinor erfarer at mye av den manglende tilliten til samfunnsøkonomiske analyser, slik den framkommer i den offentlige debatten, handler om at budskapet er dårlig formidlet. I det foreliggende arbeidet har utvalget ikke lagt særlig vekt på slik formidling. Vi vil derfor anmode om at det i den reviderte veilederen legges stor vekt på hvordan analytikere bør formidle budskapet i samfunnsøkonomiske analyser på en lettfattelig måte. Det er ønskelig at man i veilederen særlig peker på når samfunnsøkonomiske analyser kan og ikke kan brukes, samt de begrensninger slike analyser har som beslutningsverktøy. Videre bør de verdiene som anbefales brukt forklares på en pedagogisk måte slik at brukerne forstår.

Drift og vedlikehold utgjør en betydelig del av transportetatenes og Avinor sine budsjetter, og temaet har fått stor oppmerksomhet de siste årene. Det kommer tydeligere krav og forventninger fra departementene til virkningsberegninger av drift og vedlikehold. Transportetatene og Avinor savner ekspertutvalgets vurderinger og føringer for hvordan

problemstillinger knyttet til drift og vedlikehold skal håndteres i samfunnsøkonomiske analyser.

Transportetatene og Avinor savner videre ekspertutvalgets vurderinger av godstransport. Godstransport utgjør en betydelig del av transportbildet. Ekspertutvalget vurderer kun samfunnsøkonomiske analyser av passasjertransport, og sier ingenting om parametere og verdsetting av godstransport. Vi savner en parallell diskusjon rundt gods tilsvarende den utvalget har hatt med utgangspunkt i passasjertrafikk.

Tiltaksspesifikke tidsverdier

Ekspertutvalget anbefaler at det brukes tiltaksspesifikke tidsverdier for personene som berøres av et tiltak, dersom en har god nok informasjon om disse verdiene.

Transportetatene og Avinor er enige i at det samfunnsøkonomisk er teoretisk riktig å bruke verdiene for dem som berøres av tiltaket. For enkelte typer tiltak, for eksempel i de store byene, er tidsverdien trolig høyere enn for landsgjennomsnittet. Tiltaksspesifikke tidsverdier vil dermed øke lønnsomheten betydelig. Samtidig kan tidsverdier for andre type tiltak være betydelig lavere enn landsgjennomsnittet, noe som kan påvirke tiltakenes lønnsomhet tilsvarende.

Transportetatene og Avinor ønsker imidlertid i utgangspunktet et enkelt operasjonaliserbart system for tidsverdier i transportsektoren. Transportetatene og Avinor mener av den grunn at nasjonale gjennomsnittsverdier normalt bør benyttes, der det ikke er hensiktsmessig for praktiske eller økonomiske årsaker å framskaffe tiltaksspesifikke tidsverdier.

Transportetatene ønsker at det ved bruk av nasjonale verdier for tidskostnadene opereres med felles tidsverdier for de ulike transportmidlene innen persontransport.

Transportetatene mener likevel det bør gis rom for tiltaksspesifikke tidsverdier slik utvalget foreslår, at disse spesifiseres med hensyn på hvem som får nytte av tiltaket og med hensyn på transportmiddel. Tiltaksspesifikke tidsverdier kan være utfordrende å håndtere ved at resultatene som de fører fram til, vil kreve stor varsomhet og nøyaktighet ved tolkning. Videre kan tiltaksspesifikke tidsverdier være ressurskrevende å framskaffe.

Realprisjustering

Tidsverdier

Transportetatene og Avinor slutter seg til tilrådingene med realprisjustering, og har allerede i NTP 2014-2023 tatt hensyn til realprisjustering av tidsverdiene.

Miljøgoder

Transportetatene og Avinor mener det er uheldig at ekspertutvalget håndterer miljøvirkninger som en homogen gruppe. Miljøgoder består av en rekke forskjellige elementer. Konsekvensen av utvalgets tilråding blir feil når hver miljøkonsekvens utredes og vurderes hver for seg. Et eksempel er tilrådingen om ikke å realprisjustere miljøvirkninger på grunn av manglende empiri. Her kan nevnes at det fins empiri på at etterspørsel etter renere luft og mindre støy vokser med inntekten. Ved ikke-prissatte virkninger bør man også forsøke å ta høyde for økende knapphet av et gode i samfunnsøkonomiske analyser. Det bør tas stilling til hvordan dette skal gjennomføres ved revisjon av veilederen.

Energipriser

Utvalget drøfter ikke realprisjustering av energi. Dette er en vesentlig kostnadsfaktor i analysene, og kunne ha vært drøftet eksplisitt. Det er en rimelig antakelse at etterspørselen etter energi øker med økonomisk vekst. Det er også rimelig å anta at prisene på energi øker

mer enn andre priser, noe utvalget selv viser i utredningen. Det bør vurderes hva som er en hensiktsmessig justeringsfaktor.

Kalkulasjonsrente

Ekspertutvalget har anbefalt en risikofri kalkulasjonsrente på 2,5 % og et risikotillegg på 1,5 % ved en analyseperiode på 0-40 år. Videre anbefales en kalkulasjonsrente på 3 % ved en analyseperiode på mellom 40 og 75 år og en kalkulasjonsrente på 2 % for analyseperioder over 75 år. Transportetatene og Avinor slutter seg til disse tilrådingene, og ser dette som en vesentlig forbedring i forhold til dagens praksis.

Det er imidlertid ett moment som tyder på at risikotillegget bør være noe lavere for transportsektoren. Trafikkprognosene som brukes i transportsektoren er avgjørende for prosjektenes lønnsomhet og bygger på makroøkonomiske prognoser fra Finansdepartementet. Det er nærliggende å tro at den systematiske risikoen allerede er tatt hensyn til i form av forsiktige anslag på makroøkonomiske vekstfaktorer. Etatene og Avinor tror derfor at risikotillegget på 1,5 % innebærer dobbelttelling og mener derfor at det bør reduseres. Transportetatene og Avinor etterlyser det empiriske grunnlaget for verdien på risikotillegget på 1,5 % for Norge. Dette bør også komme klart fram i veilederen.

Utvalget skriver at dagens ordning, der den systematiske risikovurderingen skal håndteres individuelt for prosjekter som faller inn under KS1-ordningen, er vanskeligere å håndtere enn antatt. Utvalget argumenterer for at det isolert sett ikke bør stilles krav om prosjektspesifikke risikotillegg, og at det er mer forutsigbart med et system der kalkulasjonsrenten settes på samme måte for alle offentlige tiltak. Utvalgets tilråding om at det skal være samme kalkulasjonsrenten, uavhengig om det er KS1 eller andre typer tiltak, bør komme tydelig fram i veilederen. Etatene og Avinor er av den oppfatning at supplerende beskrivelser av den systematiske risikoen knyttet til det enkelte prosjekt er verdifull informasjon til beslutningstaker, og bør gis for større samferdselsprosjekter. Dette kan imidlertid gjøres som en følsomhetsanalyse hvor risikopåslaget fjernes fra diskonteringsrenten og usikkerheten beskrives eksplisitt.

Levetid, analyseperiode og restverdi

Transportetatene og Avinor er enige med utvalget om at levetiden må reflektere den perioden tiltakene vil være i bruk eller yte en samfunnstjeneste, og at levetiden må drøftes for det enkelte tiltak. Levetiden kan, slik vi forstår utvalget, anslås av den enkelte etat ut fra perioden tiltaket faktisk vil være i bruk. Utvalget mener det er mer rimelig med 40 års analyseperiode for vegprosjekter enn 25 år, som er dagens praksis. Videre at eventuelle restverdier etter 40 år baseres på framtidige nytteverdier, og ikke beregnede regnskapsverdier med basis i kostnadene på investeringstidspunktet. Transportetatene og Avinor ønsker å påpeke at veilederen bør gi rom for at det i større investeringsprosjekter kan gjøres prosjektspesifikke beregninger av anleggenes fysiske og økonomiske levetid. Dette innebærer at levetid og restverdi bør kunne vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Transportetatene og Avinor understreker problemene med usikkerhet i prognosene når analyseperiodens lengde økes. Dette behandles ikke av ekspertutvalget. Vi ønsker derfor at veilederen gir en rettleiding om hvordan prognoser så langt fram i tid bør håndteres.

Ringvirkninger

Transportetatene og Avinor slutter seg til tilrådingene om at eventuelle ringvirkningsanalyser bør inngå som tillegg til hovedanalysen. Transportetatene og Avinor hadde ønsket at utvalget ville være mer konkrete i sine tilrådninger om hvordan man skal håndtere ringvirkninger. Dette fordi flere analyser den siste tiden har funnet betydelig lønnsomhet ved samferdselstiltak som etter tradisjonelle metoder ikke er lønnsomme. Forskjellige resultater fra ordinære nytte-kostnadsanalyser og ringvirkningsanalyser skaper et forklaringsproblem og gir opphav til usikkerhet omkring analysenes troverdighet. Utvalget gir ingen konkrete anbefalinger om hvordan ringvirkninger og såkalt mernytte skal beregnes. Transportetatene mener det er stort behov for videre faglig utvikling på dette området.

Transportetatene og Avinor støtter tilrådingen om empiriske analyser av gjennomførte tiltak. Vi er enige i at analyser ex post vil gi verdifull kunnskap om blant annet spesifisering av nytte- kostnadseffekter, om evaluering av framskrivninger av effekter fram i tid og om vurdering av ulike datakilder. Denne kunnskapen er verdifull i prosessen med å forbedre det metodiske grunnlaget og etatenes analyseverktøy. I analysene er det viktig å skille ut hva som er netto ringvirkninger/produktivitetsvekst som kan plusses på NKA, og hva som ikke er det.

Katastrofer og irreversible virkninger

Transportetatene og Avinor slutter seg til tilrådingene fra utvalget. Utvalget gir imidlertid ikke en klar definisjon av katastrofer og irreversible virkninger. Temaet er også relevant for hendelser som ikke kan karakteriseres som katastrofer, men som likevel er viktige for transportetatene og Avinor i forbindelse med blant annet sikkerhetsreguleringer. Vi oppfordrer departementet til å komme med en utdypende presisering av katastrofer og irreversible virkninger i veilederen. Ulykkeshendelser med akutte oljeutslipp på sjø er eksempler på hendelser hvor tilrådingene er relevante, men som ikke nødvendigvis kan defineres som katastrofer.

Karbonpris

Transportetatene og Avinor slutter seg til tilrådingen om at en felles karbonprisbane bør legges til grunn i alle analyser.

Verdsetting av liv og helse

Transportetatene og Avinor slutter seg generelt til tilrådingene fra ekspertutvalget. Når det gjelder verdien av et statistisk liv på 30 mill. 2012-kroner, ønsker transportetatene og Avinor å bruke den verdien som er framkommet for Norge i verdsettingsundersøkelsen (TØI-rapport 1053/2010), og som er noe høyere enn utvalgets tilråding. Denne bygger på et tydeligere grunnlag enn det utvalget anbefaler.

På vegne av etatene og Avinor
Med hilsen

Terje Moe Gustavsen
Leder av styringsgruppen