

Deres ref: 11/951 JNH/NZM

Bellonas høringsuttalelse NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser.

Det vises til høringsbrev av 3. oktober 2012 vedlagt høring på NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser. Høringsfrist er satt til 15. januar 2013. Det vises også til mail fra Johan Nitter-Hauge, av 15. januar 2013, hvor Bellona gis utsatt høringsfrist til 25. januar 2013.

Bellona ønsker velkommen en NOU som drøfter hvordan klimaendringer skal hensyntas i samfunnsøkonomiske analyser. De globale klimaendringene og hvordan disse skal innarbeides i analysene drøftes både i tilknytning til diskonteringsrenten, verdsetting av statistiske liv og miljøgoder, vurdering av katastrofer og irreversible virkninger samt forslag til karbonprisbaner.

Bellona vil først komme med noen generelle betraktninger rundt samfunnsøkonomiske analyser og dernest mer spesifikke merknader til de konkrete forslagene i NOUen.

Det Bellona oppfatter som et av hovedproblemene knyttet til samfunnsøkonomiske analyser og kost-nyttevurderinger er at man forsøker å lage én enkelt beslutningsstruktur og beslutningsregler, som skal omfatte svært forskjellige problemstillinger.

Kost-nyttevurderinger ble opprinnelig lagd for å kunne vurdere to prosjekter med finansielle implikasjoner opp mot hverandre. Dette var da en analyse av pengestrømmer, og deres distribusjon over tid. Til dette er en kost-nytte analyse vel egnet. Senere har en utvidet bruksområdet for kost-nyttevurderinger og også mer kompliserte problemstillinger blir forsøkt tilpasset en økonomisk modell for å kunne vurdere kostnaden og nytten av tiltak som har andre effekter enn rent finansielle. Det som kompliserer disse analysene og derfor også beslutningene er at verdien av mange av disse komponentene ikke fastsettes i et marked, eksempelvis verdsetting av miljøgoder og menneskeliv.

Dette bringer analysen inn på områder med mange etiske og filosofiske problemstillinger, og analysen er ikke lenger en «ren» samfunnsøkonomisk analyse. Ekstremt kompliserte problemstillinger skal forsøkes tilpasses og innarbeides i en modell for at det skal være mulig å fatte en beslutning på bakgrunn av dette. Det er ofte en enorm mengde informasjon som skal innarbeides. Fordi mange av komponentene ikke enkelt kan tallfestes vil det være knyttet mange verdivurderinger til valg av hvilken informasjon som tillegges vekt i modellen. Mye må også bli forenklet for å kunne tilpasses en relativt enkel beslutningsmodell.

Det er mange kompliserte faktorer som ofte ikke blir vurdert så som

- Usikkerhet knyttet til de verdiene som legges inn i modellen
- Fordelingsvirkningene både ved fordeling av inntektene og kostnadene
- Ingen eller liten refleksjon over variasjon i effektene av tiltaket

I de tilfeller hvor disse faktorene hensyntas skjer det ofte i en lite transparent måte som gjør det vanskelig å få en åpen diskusjon rundt de valg og avveininger som er foretatt.

Spesielt informasjon om hva vi vet og hva vi *ikke* vet forsvinner fra den konkrete evalueringen som skal danne grunnlag for en beslutning. Kost-nytte analyser er dominert av hva vi vet og hva vi er i stand til å kvantifisere. Eksempel fra klimasammenhengen som illustrerer dette poenget er «tipping points». Vi vet at naturen har «tipping points», men vi vet ikke når disse inntreffer og hva som blir konsekvensen av disse. Denne usikkerheten er ekstremt vanskelig å håndtere, men også ekstremt viktig når en skal vurdere konsekvensene av klimaendringer.

Bellona forutsetter at Finansdepartementets nye veileder sikrer at denne type usikkerhet blir belyst og tatt i betraktning på en tilfredsstillende måte.

Det er to etapper i en kost-nytte vurdering.

Den første er knyttet til beskrivelse av problemet, fremskaffelse av informasjon om kostnader, inntekter og vurderinger av risiko og usikkerhet knyttet til problemstillingen som analyseres. I denne fasen er det viktig å benytte ekspertise på områdene som vurderes for å kunne frembringe all relevant informasjon.

Den andre etappen er knyttet til vurdering av den informasjon som er fremskaffet av ekspertisen. Inkludert i dette vil bl.a. være vurderinger knyttet til verdsetting av liv og fordeling mellom generasjoner. Mye informasjon «forsvinner på veien» når også den andre etappen av kost-nyttvurderinger overlates til en rent akademisk øvelse. Vi har vist til vanskeligheter knyttet til f.eks. vurdering av kostnader knyttet til «tipping point». Dette er vanskelig å måle. Det er f.eks. vanskelig å gjøre om tap av biodiversitet til kroner og øre. Men skal de kunne inkluderes i en slik vurdering må tapet tallfestes og ofte gjøres det ved å anslå verdien av tapet tilsvarende en prosentandel av BNP. Et slikt anslag vil alltid være helt arbitrær og satt ut i fra et personlig skjønn og ikke ut i fra en vitenskapelig begrunnelse. Det er med andre ord mye informasjon som går tapt i kost-nytte vurderinger av kompliserte problemstillinger samtidig som den informasjonen som legges inn er basert på arbitrære valg.

Det finnes ikke et objektivt «riktig» svar som kan besvares av en ekspertgruppe for hvorvidt en generasjon skal forfordes fremfor en kommende generasjon. Verdsetting av liv, både nasjonalt og globalt, er heller ikke en problemstilling som kan besvares av eksperter. Dette er vurderinger og valg av verdier som er politiske i sin natur. Samfunnets nyttefunksjon kan ikke defineres av økonomer, men må forsøkes fastsatt av de folkevalgte representantene.

Etter Bellonas oppfatning bør det derfor være forskjellige type prosesser for forskjellige problemstillinger. Utvalget foreslår at man begrenser seg til en felles fremgangsmåte for alle prosjekter. Etter Bellonas oppfatning må større prosjekter med store konsekvenser gi grunnlag for egne større prosjekter hvor første etappe, som knytter seg til informasjonsinnhenting, legges til en egen gruppe hvor relevant faglig ekspertise og «stakeholders» involveres i arbeidet. Her er det viktig at all nødvendig (og forskjellig) ekspertise inkluderes og at alle interessegrupper blir hørt. I ekspertgruppen bør forskjellig kompetanse være representert være det seg økonomer, filosofer, ingeniører, biologer, jurister, leger, geologer, klimaeksperter eller andre med kompetanse som er relevant for problemstillingen som vurderes. Ekspertgruppens arbeid bør basere seg til de vitenskapelige problemstillingene og en analyse av disse og presentasjon av funnene og eventuelle konsekvenser av disse.

Fase to, hvor evalueringen av informasjonen som er innhentet blir gjort og hvor konsekvensene trekkes og beslutningene tas må overlates til de folkevalgte. Det er ikke økonomene som skal fastsette samfunnets nyttefunksjon. Vi har valgt politikere for at disse skal foreta avveininger mellom forskjellige valgmuligheter og interesser knyttet til disse. Dersom noen mener å ha funnet «fordelingsnøkkelen» basert på et vitenskapelig grunnlag, så vil det ikke lenger være behov for folkevalgte representanter.

Vi har i dag en viss tradisjon for en todelt analyse med ekspertutredninger som sendes ut på høring og hvor de folkevalgte fatter beslutninger basert på disse analysene. Da klimaforliket ble inngått på Stortinget hvor mål ble satt for 2020, ble Klif satt til å utrede hvordan dette kunne oppnås. En

teknisk analyse ble så gjort for å finne ut hvilke tiltak som kunne gjennomføres for å nå målet, og til hvilken kostnad. Det politiske resultatet ble imidlertid magert og lite konkret. Det må spørres om det ikke skyldes analysen som ligger, eller burde ligge, forut for beslutningen. Nemlig en vurdering av kostnadene knyttet til å ikke handle og gevinstene ved at vi gjør det. Og det er særlig disse beregningene som vil kreve mye diskusjoner rundt hvilke parametre inkludere, hvilke utelate, og hvordan verdsette de enkelte parametrene og risikoen knyttet til forskjellige valg og usikkerheten knyttet til de samme valgene og effektene av disse.

I tillegg til ovennevnte har Bellona to generelle merknader til. Vi ønsker virkelig velkommen mye av den analysen som er gjort og som er presentert i NOU 16. Vi ønsker allikevel å understreke at forslagene som følger av analysen ikke nødvendigvis reflekterer den konstruktive diskusjonen og analysen som har blitt presentert. Forslagene er fremdeles lite transparente og lite konkrete. Dette vil fremdeles gi Finansdepartementet stor handlefrihet i den praktiske politikken.

Bellona har følgende konkrete merknader til NOU 16, til drøftingene som foretas og konklusjonene som trekkes.

Diskonteringsfaktor

Valg av kalkulasjonsrente er utrolig viktig. Det vil virke inn på lønnsomheten av forskjellige prosjekt og således legge grunnlag for valg som tas. I dagens tradisjonelle bruk av denne, brukes den for både å vurdere lønnsomheten av prosjekt og tiltak, samtidig som den nyttes når to eller flere prosjekter med forskjellig kostnads- og nyttestruktur skal veies opp mot hverandre.

Bruk og valg av kalkulasjonsrente knyttet til klimaproblemet har vært mye diskutert, både i fagmiljø og i den offentlige debatt. Det som skiller klimaproblemet fra andre samfunnsproblemer og - beslutninger er tidsperspektivet og omfanget av problemet. Tradisjonell samfunnsøkonomi benyttes for å vurdere konsumenters preferanser opp mot hverandre og veie dette opp mot eventuelle kostnader knyttet til tiltak. Som beskrevet over ble teorien først utviklet for å kunne sammenligne to prosjektvalg ofte basert på forskjellige kontantstrømmer. Til dette er analysen godt egnet. Etter hvert som teorien har utviklet seg har den også blitt komplisert, og det kan stilles spørsmål ved om metoden er egnet til å analysere problemstillinger som strekker seg over decennier og hvor usikkerheten og risikoen er enorm.

Det er bred enighet om at kostnadene knyttet til klimaendringer er moderate på kort sikt, større på mellomlang sikt, og meget høye på lang sikt. Samtidig vet vi at gevinsten av tiltak i dag, vil måtte måles over lange, fremtidige perioder. Dette vanskeliggjør tradisjonell bruk av økonomiske modeller, som vanligvis diskonterer fremtidige hendelser slik at langsiktige konsekvenser blir helt ubetydelige dersom tidsperioden strekker seg lenger en noen få tiår frem i tid.

I henhold til økonomisk teori er det to grunner for å diskontere fremtidige verdier (Arrow et al (1996)), det er utålmodighet og en antakelse om at vårt konsumnivå vil øke over tid slik at en enhet konsum frem i tid antas å ha mindre verdi enn i dag. Faktoren knyttet til utålmodighet er knyttet til tidspreferanse. Tidspreferanse koker ned til en preferanse for nåværende generasjoner på bekostning av fremtidens generasjoner. Dette er et etisk valg, og det er vanskelig å se at i et slikt alvorlig spørsmål som konsekvensene av klimaendringer så skal det økonomiske hensynet til dagens generasjon foretrekkes fremfor dramatiske konsekvenser for fremtidige generasjoner.

Det er mye diskusjon i økonomiske fagmiljøer knyttet til hva tidspreferansen bør være knyttet til klimaendringer, men det er ikke oppnådd enighet. Spørsmålet må også stilles om offentlige valg, særlig de med lang tidshorison, bør ha en tidspreferanse. Kostnadene ved klimatiltak vil fort overstige gevinstene når gevinstene kun antas å realiseres langt inn i fremtiden. Stern var opprinnelig av den oppfatning at tidspreferansen burde settes til null. Det burde ikke være noen grunn til at dagens generasjon skulle foretrekkes fremfor fremtidens generasjoner. Til slutt falt Stern ned på en tidspreferanse på 0,1% for å ta hensyn til muligheten for at menneskeheten utryddes. Mao utryddes menneskeheten, er det en viss gevinst ved IKKE å gjøre noe i dag.

For konsum argumentet knyttet til diskonteringsfaktoren så har Sterner and Persson (2008) utviklet en modell med to konsumvarer, en produsert og en som er naturlig. Produktene er komplimentære og ikke substitutter. I dette tilfellet vil en reduksjon i tilbudet av den naturlige varen som følge av klimaendringer føre til en økning i den relative prisen på denne, hvilket reflekterer fremtidige generasjoners velferdstap. Den marginale nytten av denne naturlige varen øker derfor med tid, ergo burde konsumkomponenten av diskonteringskravet i enkelte tilfeller være negativ!

Fra et normativt standpunkt bør derfor en lav diskonteringsrate velges, som foreslått av Stern.

Utvalget foreslår en diskonteringsrente på 4 prosent fallende til 3 prosent etter 40 år og 2 prosent etter 75 år. Utvalget anbefaler også at det ikke brukes flere ulike risikoklasser avhengig av type offentlige tiltak. Dette tilfredsstiller behovet for enkelhet og sammenlignbarhet som har vært viktige prinsipper ved tidligere forsvar av en enhetlig diskonteringsrente og som antas også å ligge til grunn for forslaget.

Etter Bellonas oppfatning er det positivt at det foreslås en avtakende diskonteringsrente, men vi er ikke enig i at den settes såpass høyt. Bellona er også uenig i at det her ikke ønskes å bruke ulike risikoklasser. Jfr Bellonas innledende merknader bør det for spørsmål knyttet til store problemstillinger med betydelige konsekvenser være egne politiske vurderinger knyttet til mange av parametrene som er oppe til vurdering herunder også diskonteringsrenten. Klimaproblemet er ekstremt komplisert. Mange store valg, så som investeringer i energiinfrastruktur, har stor innvirkning på fremtidige klimagassutslipp. Investeringer i dag i energiinfrastruktur vil kunne legge føringer på valg 40-50 år frem i tid, og vil derigjennom også binde opp et gitt volum av klimagassutslipp. Problemets komplekse karakter rettferdiggjør både mer omfattende analyser men også en diskonteringsrenten som avviker fra den sats som benyttes ved samfunnsinvesteringer som ikke vi ha effekt på klimagassutslippene.

Realprisjusteringer og verdsetting av liv

Et av de mer kompliserte områdene i kost nytte vurderinger er verdsetting av et statistisk liv. Dette har vært forsøkt gjort på flere måter.

En av metodene som er brukt har vært knyttet til å verdsette et statistisk liv som verdien av «human capital». I dette ligger det at et statistisk liv verdsettes til den antatte livs-inntekten individet forutsettes å ha. En slik verdsetting innebærer at verdien av livet til en advokat vil være høyere enn verdien av en industriarbeider. Denne metoden ble brukt for å gi erstatning til familiene etter 11. september 2001.

En annen ofte brukt metode for verdsetting av ikke omsettelige varer er betalingsvillighet. Også dette er en meget omdiskutert metode, fordi verdien av et statistisk liv vil avhenge av inntektsnivået. Dess mer midler du har disponibelt dess mer vil du være villig til å betale for å redusere sannsynligheten for tap av eget liv.

En annen metode er også forsøkt som er «villighet til å akseptere», dvs hvor mye du må bli kompensert for å være villig til å bli påført en belastning som du har krav på ikke å bli utsatt for. Denne metoden gir normalt en høyere verdi enn betalingsvillighets analyser, men den har fremdeles problemet knyttet til seg at det blir en forskjell i verdsetting av liv avhengig av inntektsnivået.

Det spesielt problematiske ved svakhetene i beregningsmetodene i forhold til klimaproblemet er at det antas at det er den del av verden med lavest inntekter som vil rammes hardest av klimaendringene. Da deres betalingsvillighet for miljøgoder og verdsettelsen av liv er lavere enn i mer utviklede land vil dette lede til en generell undervurdering av de globale kostnadene knyttet til klimaendringene.

Bellona er enig i utvalgets tilråding om at et statistisk liv realprisjusteres i takt med veksten i BNP per innbygger. MEN, utvalget drøfter ikke og tar ikke stilling til problemet knyttet til vurderingen av liv mellom nasjoner og regioner. Dette er en problemstilling som må håndteres. Så snart det gjøres to forskjellige betalingsvillighetsstudier innenfor samme analyse og innenfor to forskjellige sosiale grupper innenfor et land eller mellom land eller mellom regioner, blir det mange etiske problemstillinger som blir berørt og som vil svekke resultatene fra analysen. Bellona oppfordrer derfor regjeringen, som en oppfølging av denne NOUen, til å nærmere belyse disse etiske problemstillingene og da også inkludere andre faggrupper enn økonomer i disse vurderingene.

Vurdering av katastrofer og irreversible virkninger

Bellona ønsker velkommen drøftingen knyttet til katastrofer og irreversible virkninger. Vi støtter betraktningene rundt begrensningene knyttet til bruk av tradisjonelle IAM modeller når det gjelder klimaproblemet.

Under utvalgets vurderinger kan vi lese følgende:

«Dersom man ikke er trygg på at katastroferisikoen er neglisjerbar, er Weitsmans (2009) prinsipielle poeng at vi bør tenke i retning av forsikring mot katastrofe, altså et føre var prinsipp. Togradersmålet kan tolkes som uttrykk for en slik tilnærming, i form av en «sikker minimumsstandard».

Bellona gir full tilslutning til dette. Dette understreker behovet for at føre var prinsippet legges til grunn for beslutninger som fattes, og at 2 gradersmålet må være å anse som å oppfylle dette prinsippet. Bellona oppfordrer på det sterkeste landets styrende organer å legge denne vurderingen til grunn for all videre politikktutforming. Utvalgets anbefaling om at en «sikker minimumsstandard», som tolkes til å være 2 graders målet, må legges til grunn ved fremtidige beslutninger. Den bør og må legges til grunn i de strategier som nedfelles på de fleste samfunnsområder, være det seg energi, transport, industri og boligsektoren.

Det sagt, at dette legges til grunn som et føre var prinsipp, gir oss ikke i seg selv svaret på hva som må gjøres for å nå dette målet. Hvilke tiltak som må gjennomføres og når. Det er derfor uhyre viktig at denne debatten bringes frem. Et av stedene hvor denne diskusjonen bør tas er i den lenge etterspurte stortingsmeldingen om energi. Vi må nå legge strategiene for hvordan vi skal nå togradersmålet. Dette kan ikke gjøres gjennom en «veien blir til mens vi går» strategi.

Karbonprisbane

Utvalget drøfter flere alternative måter å etablere en karbonprisbane for verdsetting av klimagassutslipp. Dette er en meget viktig diskusjon, og Bellona ønsker er meget positiv til at denne nå bringes frem. I NOU 2009: Globale miljøutfordringer- norsk politikk var hovedkonklusjonen at EUs kvotepris uten unntak skulle være retningsgivende karbonpris. Etter at EUs kvotepris har kommet under femtilappen og CERs og ERUs omsettes for noen få eurocent så blir dette en lite troverdig strategi. I lys av dette er forslagene som presenteres i denne NOUen mer allsidig og mer reflekterte gitt utviklingen i disse markedene.

Flere alternativer drøftes som grunnlag for en karbonprisbane. Bellona støtter det av utvalgets forslag som legger til grunn at togradersmålet ligger til grunn for å fastlegge en slik kostnad. Det er også det eneste naturlige tatt i betraktning utvalgets vurderinger av at togradersmålet må være å anse som en sikker minimumsstandard, jfr drøftingen under forrige avsnitt.

Bellona vil også oppfordre til at disse kostnadene innarbeides i samfunnsbeslutninger med vidtrekkende konsekvenser, være det seg utbygging av nye oljefelt, investeringer i transportsektoren eller andre beslutninger som vil ha innvirkninger på klimagassutslippene. Konsekvenser av politiske beslutninger må synliggjøres også de effekter som beslutningene vil ha for klimaet.

Det er derfor, som nevnt over, viktig at dette legges til grunn for all videre politikktutforming og at regjeringen tar grep og fremmer klare konkrete strategier for hvordan vi skal nå togradersmålet.

Med vennlig hilsen

Janne R. Stene