



KOMMUNSEKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 12/01938-2
Arkivkode: 200
Saksbehandler: Per Richard Johansen
Deres referanse:
Dato: 03.01.2013

Høringsuttalelse om NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser

./ Vedlagt følger administrativ høringsuttalelse fra KS.

Med vennlig hilsen


Helge Eide
områdedirektør


Per Richard Johansen
sjeføkonom

Kopi:
Kommunal- og regionaldepartementet



Fra:
Til: Finansdepartementet
Kopi til: Kommunal- og regionaldepartementet

Dato: 03.01.2013
Dokument nr.: 12/01938-2

Høringsuttalelse om NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser

Spørsmålet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved et tiltak vil i utgangspunktet ha relevans for det meste av aktiviteten som foregår i kommunesektoren. KS vil likevel i denne høringsmerknaden fokusere på nytte-/kostnadsberegninger (N/K-beregninger) knyttet til samferdselsprosjekter. I KS (2012) er spørsmål knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved samferdselsprosjekter behandlet i en noe bredere sammenheng.

KS' utgangspunkt

KS er enig i at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke er det eneste beslutningsgrunnlaget som bør legges til grunn ved valg av investeringsprosjekter, men at slike beregninger må være en viktig del av beslutningsgrunnlaget.

Dagens metode for beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved samferdselsinvesteringer viser at en svært stor andel av gjennomførte og planlagte prosjekter ikke er lønnsomme. Dette kan i noen grad skyldes at mange prosjekter er begrunnet med andre forhold enn at de er lønnsomme, men det skyldes åpenbart også at dagens metode for slike beregninger er mangelfull, slik at prosjekter som egentlig er samfunnsøkonomisk lønnsomme framstår som ulønnsomme. Dette bidrar til å svekke tilliten til og dermed hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planleggingen av samferdselsprosjekter. KS er derfor grunnleggende positiv til utvalgets innstilling når utvalget foreslår forbedringer i beregningsopplegget på rekke områder. På noen områder er imidlertid utvalget for tilbakeholdende.

Kapittel 3. Fordelingsvirkninger

En N/K-analyse basert på individenes betalingsvillighet måler virkningene av prosjekter og tiltak i penger, ikke nytte eller velferd som sådan. Siden betalingsvillighet varierer med individenes velstandsnivå, vil rike systematisk telle mer enn fattige ved beregning av aggregert netto betalingsvillighet. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal derfor tolkes som et oppsummerende mål på hva befolkningen til sammen netto er villig til å betale for et tiltak, ikke som et mål på hva som er til samfunnets beste i videre forstand.

KS er enig i at det i N/K-beregninger fremdeles bør beregnes samlet, uveid betalingsvillighet, og at en slik analyse heller bør suppleres med en analyse av fordelingsvirkninger, der det er tilstrekkelig relevant. Slike fordelingsvirkninger kan tilsi at prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, likevel skal realiseres. Men en vektet sammenveining av fordelingsvirkninger må nødvendigvis være basert på subjektive preferanser, og kan dermed ikke uten videre utgjøre et felles beslutningsgrunnlag.

Kapittel 4. Realprisjustering

Norsk praksis har vært å holde alle priser konstante gjennom analyseperioden, og ikke ta hensyn til forventninger om at relative prisforhold kan endre seg i løpet av de årene som inngår i analyseperioden. Manglende realprisjustering vil undervurdere framtidig verdsetting av tid og trafikk-

sikkerhet ved høyere reallønn. Samtidig undervurderes kostnader som evt kan tenkes å få økt realpris i framtida (f eks drivstoff). Cowi (2012) har beregnet for KS at beregnet netto nytte i fire konkrete veiprosjekter ble lavere uten realprisjustering, enn med. Den interne rangeringen av prosjektene ble imidlertid ikke påvirket. Manglende realprisjustering kan dermed bidra til å forklare at så mange gjennomførte eller planlagte samferdselsprosjekter ikke framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme. KS er enig med utvalget i at verdien av innspart tid til arbeid og fritid bør realprisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger.

Kapittel 5. Kalkulasjonsrenten

Kalkulasjonsrenten kan alternativt tolkes som mål på villigheten til å avstå konsum nå mot å få et høyere konsum en periode senere, og markedsbestemt alternativkostnad ved det merkonsum en ville ha hatt etter en periode ved å plassere en krone i banken eller i annen rentebærende plassering i stedet for å konsumere den nå. Begrunnet med at Norge er en åpen økonomi som er integrert i internasjonale kapitalmarkeder, går utvalget for siste versjon, og konkluderer med at kalkulasjonsrenten bør reflektere sikker avkastning i internasjonale kapitalmarkeder og risikoen i prosjektet.

Utvalget viser til at forventet realavkastning på Statens pensjonsfond, utland (SPU) er anslått til 4 pst (40 pst statsobligasjoner med forventet realavkastning på 2,5 pst, 60 pst aksjer mv med forventet realavkastning på 5 pst). Basert på dette foreslås følgende struktur for kalkulasjonsrenten for «et normalt offentlig tiltak», avhengig av levetiden på prosjektet, der 4 pst skal nyttes for første 40 år, 3 pst for neste 35 år osv.

«Et normalt offentlig tiltak»	0 - 40 år	40 - 75 år	75 år +
Risikofri realrente	2,5	2	2
Risikopåslag	1,5	1	0
Risikojustert kalkulasjonsrente	4	3	2

Renteanslaget som utvalget bygger sitt resonnement på er trolig for høyt. Norges Bank har tidligere i år anbefalt å basere handlingsregelen for finanspolitikken på en forventet avkastning på SPU på 3 prosent, dvs 1 prosentpoeng lavere enn anslaget utvalget tar utgangspunkt i. KS vil på sin side peke på finanskrisa har vist at internasjonale finansinvesteringer kan være langt mer risikofylte enn tidligere lagt til grunn. Det er ikke bare avkastningen som er mer usikker; også hovedstolen er usikker, og det gjelder også statsobligasjoner. Ved tap av hovedstol vil lav/negativ avkastning i en periode ikke kunne motvirkes av høy avkastning i en senere periode. Det er ingen erfaringer som tilsier at en tilsvarende risiko for tap av hovedstol foreligger ved infrastrukturinvesteringer, i alle fall ikke ved innenlandske samferdselsprosjekter.

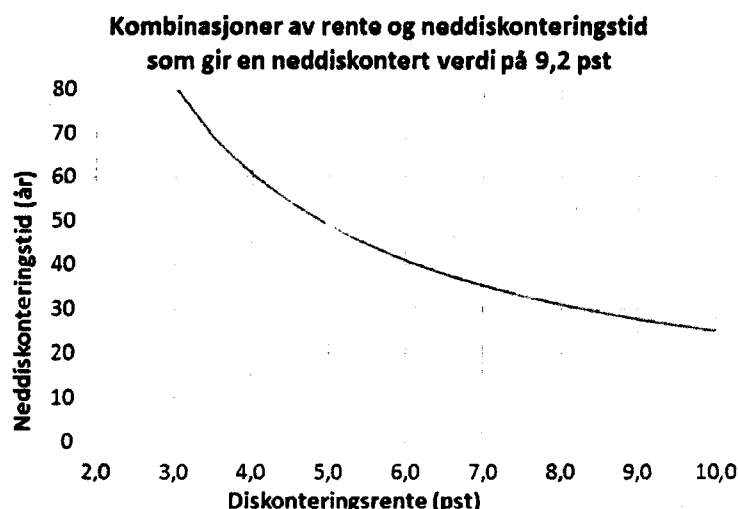
Dessuten har finanskrisa vist at en kan ha sterk samvariasjon mellom ulike finansmarkeder, noe som reduserer diversifiseringsgevinsten og gir økt risiko ved bredere sammensatte porteføljer, sett i forhold til det en tidligere har lagt til grunn. Her kan økte samferdselsinvesteringer i Norge, på linje med investeringer i eiendom og infrastruktur internasjonalt, sees på som en diversifiseringsmulighet.

En undervurdering av risiko vil motsvares av en overvurdering av sikker avkastning. KS mener at erfaringene nevnt over må få betydning for anslag på risikofri rente som legges til grunn i samfunnsøkonomiske analyser. Risikofri rente ligger lavere enn det en tidligere har antatt, og utvalgets anslag på risikofri realrente ligger derfor trolig for høyt. KS vil anbefale en risikojustert kalkulasjonsrente på 3,5 pst for de første 40 årene. Beregninger Cowi (2012) har utført for KS viser store effekter av redusert kalkulasjonsrente for flere konkrete prosjekter.

Kapittel 6. Levetid, analyseperiode og restverdi

Utvalget peker på at analyseperioden som hovedprinsipp bør være så nær levetiden som praktisk mulig, og at 40 år synes å være en mer rimelig analyseperiode for veier enn de 25 år som har vært brukt til nå. Ved analyseperiode kortere enn levetid må det beregnes en restverdi. Denne bør i hovedsak beregnes ut fra netto nyttestrøm siste år, ikke ut fra gjenstående kapitalverdi (lineær avskrivning) som i dag. Utvalget anbefaler å la strømmen av netto nytte gå mot null i siste år av levetiden, når de fleste virkninger er verdsatt.

KS er ikke uenige i disse vurderingene. Beregninger Cowi (2012) har utført for KS viser store effekter av forlenget analyseperiode (med dagens metode for beregning av restverdi). KS vil dessuten peke på at valg av analyseperiode må avspeile vesentligheten av å fange opp nytte- og kostnadsstrømmer langt fram i tid. Med lavere kalkulasjonsrente må analyseperioden utvides, gitt at levetiden på prosjektet tilsier det. Da N/K-analyser ble introdusert tidlig på 60-tallet var kalkulasjonsrenta på 10 pst. Med en slik kalkulasjonsrente vil strømmer 25 år fram i tid bli neddiskontert til 9,2 pst av opprinnelig verdi. Setter vi en neddiskontert verdi på 9,2 pst av opprinnelig verdi som krav til hva som skal forstås som vesentlig, tilsier en kalkulasjonsrente på 4 pst at analyseperioden bør utvides til 60 år (gitt at levetiden er så lang), slik det framgår av figuren nedenfor.



KS mener dessuten at en bør vurdere å skille levetid for samferdselsanlegg i hhv levetid for grunnarbeider mv og levetid for veidekke, togskinner, ol. For grunnarbeidene, dvs opparbeidningen av selve samferdselstraséene (utsprenging, drenering, oppfylling) må det være grunn til å forutsette en vesentlig lengre levetid enn 40 år. Med de lave kalkulasjonsrentene som nå skal legges til grunn, får dette betydning for valget av analyseperiode og beregnet lønnsomhet ved prosjektene.

Kapittel 7. Netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter

Utvalget definerer ringvirkninger som effekter i andre markeder enn de som er direkte berørt av tiltaket som analyseres. Slike ringvirkninger kan for det første bestå i merverdi som følger av avvik fra betingelsene for fullkommen konkurranse (uutnyttede stordriftsfordeler, eksterne effekter, herunder merverdi som følge av utvidete arbeids- og produktmarked). For det andre kan det bestå i den merverdien av økt produksjon som følger av evt økt arbeidstilbud og som ikke fanges opp av ordinær analyse (tilsvarer den ekstra skatteinngangen som følger av endringen i arbeidstilbudet). Utvalget understreker at det er netto ringvirkninger som skal legges til. En må altså unngå å fange opp effekter som kun er omfordeling av nytte som allerede er beregnet.

Etter en lengre drøfting ender utvalget opp med å fastslå at det ikke er empirisk grunnlag for å legge merverdieffekter av utvidete arbeids- og produktmarkeder inn i de ordinære N/K-beregningene, men at slike effekter evt bør beregnes separat, «for å sikre sammenlignbarhet» mellom prosjekter.

Dette er en konklusjon KS vil si seg uenig i. KS mener at det empiriske grunnlaget for å ta hensyn til denne type merverdi er til stede, og at slike beregninger bør inngå i den ordinære N/K-beregningen der det er relevant. KS viser her til beregninger Cowi (2012) har utført for KS, basert på en tidligere utviklet modell som er tallfestet på data for norske kommuner. Cowis modell er relativt ny og har tydeligvis ikke vært kjent for utvalget, siden utvalget legger til grunn at det ikke foreligger norske studier på området.

Modellen bygger på at samferdselsprosjekter kan føre til både bedre matching av arbeidskraften, økt konkurranse og interaksjon på produktmarkedene, og bedre spredning av kunnskap og innovasjoner. Beregningene viser til dels store produktivitets- og dermed inntektseffekter for utvalgte samferdselsprosjekter gjennom utvidete arbeids- og produktmarkeder. Cowi (2012) viser også at konkrete prosjekter har ført til endringer som sannsynliggjør at slike effekter kan oppstå.¹

I modellen vil forøvrig størrelsen på effektene avhenge av konkrete egenskaper ved hvert prosjekt; modellen vil dermed også angi når en må forvente at slike effekter ikke vil oppstå. Det å unnlate å ta hensyn til at effekten kan være ulik fra prosjekt til prosjekt er derfor ikke å gjøre beregningene «sammenlignbare», slik utvalget hevder, men er å gjøre dem «ikke sammenlignbare».

Det at slike beregninger er usikre gir heller ikke grunn til ikke å la dem inngå i beregningen av samlet netto nytte ved prosjektet, der det måtte være relevant, dvs der forventet merverdi er positiv og av vesentlig størrelse. Man kan riktig nok risikere at usikre positive effekter som legges inn i en analyse vil kunne gi overvurdert lønnsomhet i prosjektet, men samtidig er det slik at usikre positive effekter som ikke legges inn vil kunne gi undervurdert lønnsomhet. Selv om det er usikkerhet om merverdi ved enkeltprosjekter, vil forventet merverdi være positiv når man ser hele porteføljen av mulige prosjekter under ett. Ved ikke å legge effektene inn i analysen vil en forventningsmessig undervurdere lønnsomheten i hele prosjektporteføljen, noe som vil kunne føre til at for få prosjekter realiseres.

KS vil her peke på utvalgets behandling – eller manglende problematisering – rundt beregningene av skattefinansieringskostnader. Utvalget peker på at skatter i alminnelighet vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap, og viser til at en i NOU 1997:27 anbefalte at en for prosjekter som skal finansieres over offentlig budsjetter bør beregne en finansieringskostnad på kr 0,20 pr 1 krone økt skatt, og at dette skal legges inn i N/K-analysene. Finansieringskostnaden må imidlertid anses som svært usikker; beregningene som anbefalingen bygde på viste stort sprik i anslagene.

¹ Man kan spørre om ikke slike produktivitetsvirkninger fanges opp i den realjusteringen av lønninger som ble omtalt foran. Økt produktivitet i økonomien over tid må jo nettopp bestå i summen av forbedringer i produksjonsteknologi, bedre infrastruktur, osv. Dobbelttellingen består i så fall at man regner med både de direkte produktivitetseffektene for de som er berørt av ringvirkningene, og bidraget en slik effekt gir til målt, samlet produktivitetsvekst i økonomien. Men det sistnevnte bidraget vil være forsvinnende lite i forhold til den generelle produktivitetsveksten i økonomien (som må regnes med) og i forhold til førstnevnte effekten, siden den måles som en n'te-dels effekt (bidraget til produktivitetsvekst for landet i alt) men for kun de direkte berørte. Feilen ved å utelate den førstnevnte effekten (eller alternativt utelate produktivitetsbidrag fra alle andre prosjekter) blir dermed mange ganger så sterk som feilen ved å dobbelttelle det n'te-dels bidraget som prosjektet gir til samlet produktivitetsvekst; den sistnevnte feilen blir trolig helt neglisjerbar.

KS vil videre minne om at en i nevnte NOU også peker på at et offentlig gode som produseres (f eks barnehager og veier) kan gi inntektsvirkninger som oppveier den negative vridningseffekten som følger av økt beskatning.² Dette er nettopp virkninger som inkluderer merverdi som følge av økt produktivitet som er omtalt foran. Slike positive effekter var ikke inkludert i beregninger av skattefinansieringskostnaden som ble utført på oppdrag i forbindelse med nevnte NOU (gjelder Holmøy og Strøm 1997, antakelig også for Håkonsen og Mathiesen 1997), dvs de inngår ikke (til fradrag) i den anslåtte skattefinansieringskostnaden.

Utvalgets anbefaling om ikke å ta beregninger av evt merverdi inn i de ordinære N/K-analysene, mens skattefinansieringskostnader skal tas inn, vil dermed inkludere usikre negative, indirekte effekter og utelukke usikre positive, indirekte effekter av tiltaket. Samlet sett vil en slik metode gi en systematisk – og ifølge Cowis beregninger i mange tilfeller vesentlig – undervurdering av nettonytten ved samferdselsprosjekter.

KS vil til slutt peke på at når en generelt holder utenfor effekter som samferdselsprosjekter måtte gi i form av bedre fungerende arbeids- og produktmarkeder, utelukkes samtidig en helt sentral del av den politiske motivasjonen for mange samferdselsprosjekter. Dermed bidrar en til å gjøre N/K-analyser irrelevante for politiske beslutninger. Det som angivelig er ment å være en varsom praksis for vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, undergraver i så fall hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet i praktisk politikk.

Referanser

Cowi (2012): Samfunnsøkonomiske virkninger av samferdselsinvesteringer, vedlagt
http://www.ks.no/PageFiles/26932/Samf%c3%b8k%20samferdsel_COWI_v2.pdf

KS (2012): Kollektivt krafttak, vedlagt (http://www.ks.no/PageFiles/27738/KS_6k.pdf)

NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser

² I NOU 1997:27 heter det (kap. 1.4.7) «... det offentlige godet som produseres ... kan gi inntektsvirkninger som oppveier den negative vridningseffekten som følger av økt beskatning» (s 14). Og videre «... finansieringsbehovet vil bestå av de betalbare kostnadene for prosjektet målt med kalkulasjonspriser. I tillegg må vi imidlertid ta hensyn til hvordan økt tilbud av det offentlige godet påvirker skatteinntektene. Det samlede finansieringsbehovet er lik summen av de betalbare kostnadene for prosjektet og provenyvirkningene via økt tilbud av det offentlige godet» (s 15-16).