

Høringsuttalelse NOU 2012:16

Samfunnsøkonomiske analyser

Innledning

Metier og Møreforskning Molde AS (MM) gir herved en felles høringsuttalelse. NOU 2012:16 framstår som svært godt gjennomarbeidet. Den kan få vesentlig innvirkning på hvordan ulike deler av samfunnslivet gjennomfører sine samfunnsøkonomiske analyser. Endring i en del viktige parametere som levetid, verdsetting av tid og kalkulasjonsrente kan få stor betydning, sammenlignet med dagens praksis. For noen av punktene nedenfor gir vi anbefalinger, for andre gir vi oppsummerende synspunkter.

Definisjon og behandling av nullalternativet

I samfunnsøkonomiske analyser skal virkninger av et tiltak måles mot en situasjon hvor tiltaket ikke gjennomføres. Denne situasjonen, som i noen tilfeller er rent hypotetisk, betegnes som nullalternativet. Ved beskrivelse av nullalternativet skal det tas hensyn til øvrige planer som er vedtatt. Dette skal gi en videreføring av dagens situasjon eller alternativt dagens nivå på behovstilfredstillelse. I dagens retningslinjer er vi av den oppfatning at nullalternativet skal være en situasjon hvor dagens behovstilfredstillelse opprettholdes og bare vedtatte planer iverksettes. I noen situasjoner er det imidlertid lite realistisk at dagens behovstilfredstillelse vil kunne opprettholdes gjennom analyseperioden uten betydelige investeringer eller en markert økning i løpende utgifter, blant annet som en følge av at levetiden for viktige deler av et prosjekt i nåsituasjonen kan bli overskredet. Fastsettelse av levetid for ulike prosjektkomponenter vil angå både spesifisering av nullalternativ og valg av kalkulasjonsrente. Dette siste kommer vi tilbake til nedenfor.

En mest mulig presis definisjon og spesifisering av nullalternativet utgjør en svært viktig premis for de samfunnsøkonomiske analysene. I enkelte tilfeller kan nullalternativet være ganske enkelt å spesifisere, mens i andre tilfeller kan dette være svært komplisert. Det kan handle om prosjekter der viktige deler av dagens drift ikke kan videreføres i en gitt analyseperiode, eller tilfeller der en videre drift i analyseperioden kan gjennomføres på forskjellig vis, og med betydelig usikkerhet.

Trafikksituasjonen i bynettverk samt store IKT-prosjekter kan tjene som eksempler på det siste. I

arbeidet med kvalitetssikringsarbeid (KS1) av store offentlige investeringer har MM erfart at konklusjonene fra nytte-kostnadsanalyser kan være følsom ovenfor utformingen av nullalternativet.

I mange tilfeller kan det dessuten være uavklart hva en videreføring av dagens situasjon innebærer. Eksempelvis kan en vei eller bygning kreve betydelige investeringer eller en markert økning i driftskostnader for at dagens driftstilbud/kvalitet skal videreføres. Alternativet til en slik kostnadsøkning kan være en vesentlig forverring i behovstilfredsstillelsen, for eksempel at en vegstrekning må stenges av sikkerhetsmessige årsaker.

Et eksempel på sistnevnte situasjon er den samfunnsøkonomiske analysen i KVV for Rv. 15 Strynefjellet. I dette tilfellet hevdes det i KVV at fjellovergangen trolig må stenges dersom ikke tiltak som er skissert i de ulike konseptene gjennomføres. Det står videre at nullalternativet ikke beskrives ytterligere da det fremstår som urealistisk. Konsekvensen av dette burde etter vår vurdering være å inkludere kostnaden ved at veien må stenges i nytte-kostnadsanalysen. Et annet og mer realistisk alternativ er å inkludere investeringer eller andre avbøtende tiltak i nullalternativet for at veggen skal kunne holdes åpen. Det vil imidlertid bryte med kravet for et nullalternativ som skal gi en videreføring av dagens behovstilfredsstillelse. Noe av årsaken til at slike ting kommer opp kan være at beskrivelsen av utformingen av nullalternativet ikke er tilstrekkelig beskrevet i Håndbok 140, som er sektorveilederen for samfunnsøkonomiske analyser for vegprosjekter.

Vi gir derfor følgende anbefaling:

- *Det bør gis klarere retningslinjer for behandling av nullalternativet. Spesielt bør utforming av nullalternativet vies langt større oppmerksomhet i de sektorspesifikke veilederne.*

Fordelingsvirkninger

MM er enig med utvalget at beregningene i nyttekostnadsanalyse bør ta utgangspunkt i uveid betalingsvillighet, og at en heller supplerer analysen med separate vurderinger i de situasjoner der det eksisterer interessekonflikter eller der særskilte grupper som berøres.

I de tilfeller der fordelingsvirkninger skal med i analysen indikerer utvalget ulike alternative tilnærminger. Et eksempel er en tilnærming tilsvarende den som er anbefalt i HEATCO, som tenderer mot en interessentanalyse der vinnere og tapere listes opp. Et annet eksempel er å beregne eksplisitte vekter som kan gå inn i en sensitivitetsanalyse, i tilfeller der en har tilstrekkelig data.

I den grad en åpner for gjennomføring av egne analyser, der en inkluderer fordelingshensyn for særlig berørte grupper, er det viktig at analysene er presis i forhold til kartleggingen av de ulike fordelingsvirkningene, og at det skiller skarpt i forhold til realøkonomiske ringvirkninger. Analyser basert på vektning av betalingsvillighet introduserer subjektive preferansesett i forhold til de ulike interessegruppene, noe som kan svekke nytte-kostnadsanalysens rolle i beslutningsprosessen.

MM gir følgende anbefaling:

- *Det gjennomføres et arbeid i forhold til de sektorspesifikke veilederne for å spesifisere og konkretisere nærmere hvordan fordelingsvirkninger skal behandles.*

Realprisjustering, herunder tidsverdier

MM støtter en realprisjustering av innsatsfaktorer og nyttekomponenter.

Utvalget anbefaler at en ved verdsetting av «...tid i arbeid bør arbeidsgivers tapte verdiskaping (målt ved brutto reallønnskostnader) legges til grunn». Tidligere praksis har vært at en har benyttet nasjonale gjennomsnittsbetraktninger, mens utvalgets innstilling i større grad legger opp til en differensiering ved at innspart arbeidstid skal reflektere *effektiv* tidsgevinst. For nytte-kostnadsanalyser innen transportsektoren er det ofte slik at trafikken i disse prosjektene er gjennomgangstrafikk og brutto reallønnskostnader bør reflektere verdiskaping i de geografiske områder som blir influert av prosjektet, dvs. med utgangspunkt i nytten for trafikantene, og ikke det geografiske området der selve tiltaket er lokalisert. I utgangspunktet lar dette seg gjøre ved hjelp av til/fra trafikkmatiser, men da vil det også kreves at man følger regional inntektsutvikling over tid. Dette kan bli et tema i forhold til for eksempel byområdene, og i siste instans bydeler i mellom. I praksis kan det stilles spørsmål ved hvor mye man vinner i forhold til å benytte nasjonale gjennomsnittsverdier. Det kan muligens være et grunnlag for å differensiere noe mellom de største byområdene og landet for øvrig.

MM støtter utvalgets tilrådning om at betalingsvillighetsundersøkelser rundt verdi av fritid skal legges til grunn, der slike finnes. Ellers bør man bruke netto lønn. En bør kanskje få synliggjort forskjellen på å bruke resultater fra betalingsvillighetsundersøkelser og netto lønn, fordi dette potensielt kan ha en vesentlig effekt. Betalingsvillighetsundersøkelser vil som regel inneholde flere faktorer som ikke har utelukkende med tid å gjøre, som for eksempel komfort, mulighet for å arbeide underveis og opplevd ubehag ved reisen. I tillegg mener MM at effekten av å påvirke usikkerheten i selve tidsbruken ved reisen bør tas med. Dette kan være et viktig element i for eksempel bytransportssystemer og ved værutsatte transportstrekninger.

Dersom man fastholder en geografisk differensiering så vil dette stille større krav til gjennomføring av analysene. De sektorspesifikke veilederne bør presisere hvordan dette i så fall skal gjennomføres.

- Et eventuelt grunnlag for en differensiering bør kunne utredes særskilt. Valg av grunnlag for en realprisjustering bør også kunne utredes særskilt, og retningslinjer bør inngå i sektorveilederne.

Kalkulasjonsrenten

MM støtter i all hovedsak utvalgets konklusjoner og anbefalinger her. Utvalget påpeker at «For offentlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører vil det være naturlig å benytte en kalkulasjonsrente som tilsvarende den som private bedrifter står overfor». Analyser av avkastningskrav i slike markeder stiller krav om en betydelig analytisk kompetanse. Avkastningskravet bør av den grunn sannsynligvis være klarlagt gjennom analyser som ligger på et sektorovergripende nivå. Levetidsbetraktninger er delvis behandlet under «Nullalternativet» ovenfor. Utvalgets forslag til sammenheng mellom tidshorisont og kalkulasjonsrente synes teoretisk sett velfundert, men vi ser et behov for en sektorovergripende avklaring av levetider for ulike prosjekttypene og prosjektkomponenter. Et transportprosjekt kan eksempelvis ha komponenter med svært ulik levetid.

Realøkonomiske ringvirkninger, mernytte

MM er prinsipielt enig i utvalgets anbefaling om å utelate realøkonomiske (netto) ringvirkninger fra den samfunnsøkonomiske analysen.

MM mener imidlertid at statusen til slike ringvirkninger framstår som noe uklar. I kapittel 7.8 Oppsummerende tilrådninger står det under anbefalinger for Produktivitet og stordriftsfordeler, arbeidstilbud og ufullkommen konkurranse at «For å sikre sammenlignbarhet, og i lys av usikkerheten, bør eventuelle kvantitative resultater fra en slik supplerende analyse imidlertid kun inngå som *et tillegg* til en hovedanalyse av et prosjekts samfunnsøkonomiske netto nytte.» MM mener at dette kan føre til at de kvantitative beregningene blir oppfattet som en del av analysen der de kan bli gjort til gjenstand for en mulig dobbelttelling gjennom beslutningsprosessene.

MM gir derfor følgende anbefaling:

- *MM anbefaler at en det kun åpnes for å beskrive netto realøkonomiske ringvirkninger av samferdselsprosjekter kvalitativt. Det burde ikke åpnes for en kvantitativ fastsettelse av slike ringvirkninger inntil mer informasjon og bedre metodikk for denne type beregninger foreligger.*

Verdsetting av liv og helse

Den økonomiske verdien av et statistisk liv (VSL) foreslås satt til 30 mill. 2012-kroner. Det anbefales at denne benyttes for alle sektorer (jf. sektorovergripende standard i mandatet). MM har ingen innvendinger mot selve tallstørrelsen, men ønsker å bemerke at det er grunn til å vise en viss varsomhet ved bruken av denne. I mange tilfeller kan deler av dette beløpet være internalisert i aktørenes risikoforebyggende/-søkende atferd, som følge av endret brukeratferd, samt i form av brukerbetaling gjennom eksempelvis forsikringer. Det kan godt være at grensen mellom internaliserte og eksterne virkninger burde vært trukket noe skarpere.

Intuitivt høres det tilsynelatende plausibelt ut å legge til grunn en faktor som tilsier at verdi for barn er to ganger VSL. Imidlertid reiser en slik differensiering visse etiske problemstillinger som vi synes det er grunn til å vie oppmerksomhet. En kan tenke seg differensiering med lignende begrunnelser i forhold til andre grupper, som for eksempel eldre, uføre, personer som ikke kan få barn, etc. Vi er derfor i tvil om en slik differensiering er hensiktsmessig.