



Finansdepartementet  
Postmottak@fin.dep.no

Vår dato 15.01.2013  
Deres dato 03.10.2012  
Vår referanse 273-14672  
Deres referanse 11/951 jnh/nzm

## NHOs høringsuttalelse til NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er i hovedsak positiv til konklusjonene i utvalgets utredning, og registrerer at mange av utvalgets forslag er i tråd med NHOs innspill til NTP 2014-2023 (SamferdselsLøftet). NHO har imidlertid ytterligere innspill til enkelte av emnene i utredningen. Hovedbudskapet fra NHO i denne høringen er at betydningen av nytte-kostnadsanalyser må styrkes og at de økonomiske faktorene i beslutningsprosessene rundt offentlige investeringer må tillegges mer vekt enn i dag. NHO vil sterkt oppfordre til at konklusjonene i NOU 2012:16 følges opp.*

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet av 03.10.2012 vedrørende høringsuttalelser til NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser. Generelt mener NHO at utvalgets forslag er gode og hovedinnspillet fra NHO er at forslagene fra utvalget bør følges opp og ikke blir "lagt i skuffen". Utvalget er likevel etter NHOs mening noe forsiktige i sin vurdering av hvor omfattende bruken av slike analyser som grunnlag for offentlige investeringsbeslutninger bør være. Utvalget presiserer at analysene ikke kan benyttes som et normativt beslutningsgrunnlag, og kun bør inngå som en del av beslutningsgrunnlaget og ikke som et beslutningsverktøy. Denne forsiktigheten begrunnes blant annet med at fastsettelsen av både nytte og kostnadselementene i analysene kan være svært usikre og fordi fordelingsvirkningene av prosjektene er vanskelig å fastslå. Utvalget mener nytte-kostnadsanalyser må suppleres med annen informasjon og skjønnsutøvelse. NHO er enig i dette som utgangspunkt, men vil likevel peke på at det er gjerne slik at nytte-kostnadsanalyser blir undervurdert som beslutningsgrunnlag. Det skyldes ikke først og fremst usikkerhet rundt prisfastsettelse og fordeling, men som følge av at andre ikke-økonomiske hensyn blir vektlagt sterkere.

NHOs holdning er at samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet er kriterier som bør få større gjennomslagskraft i offentlige beslutningsprosesser enn i dag. Usikkerheten i analysene må tydeliggjøres og analysene må være mest mulig transparente. Retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser bør være enkle og robuste slik at de gir minst mulig rom for "taktiske" valg.

NHOs merknader til utredningen under følger rapportens tematiske inndeling.

#### *Fordelingsvirkninger*

Utvalget fremhever at analysene ikke må gis en normativ tolkning. Hovedbegrunnelsen for dette er at man ikke kan sette likhetstegn mellom lønnsomheten av prosjekter målt i pengeverdier og effekten dette vil ha på befolkningens velferd. Ulike grupper har ulik nytte av en marginal inntektsøkning målt i kroner.

Utvalget anbefaler ikke eksplisitt fordelingsvekting. Lønnsomhetsberegningen i analysen kan derfor ikke oppfattes som et mål på hva som er samfunnets beste i videre forstand. Derimot anbefaler utvalget at fordelingsvirkningene for særlig berørte grupper kartlegges særskilt.

NHO er enig i at det ikke kan settes likhetstegn mellom et prosjekts lønnsomhet målt i kroner og effekten dette prosjektet har på samfunnets velferd. NHO mener imidlertid at utvalget er for forsiktige når de diskvalifiserer kost-nytteanalyser som et normativt beslutningsgrunnlag. I mange tilfeller er en slik analyse det beste objektive beslutningsgrunnlaget man har, selv om man ikke har kartlagt marginalnyten til enkeltindividene som blir berørt. Det er ikke opplagt at for eksempel skjønnsutøvelse, politisk eller faglig, gir et bedre beslutningsgrunnlag. Tvert imot mener NHO at analyser utført på grunnlag av gode faglige prinsipper bør tillegges sterk vekt, selv om det er betydelig usikkerhet både knyttet til å fastsette priser i analysen og fordelingsvirkningene av prosjektet.

#### *Realprisjustering*

I dagens retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser holdes relative kalkulasjonspriser uendret ved at alle priser justeres med konsumprisindeksen (KPI) gjennom analyseperioden. Alle priser i analysen holdes dermed reelt uendret.

Ikke alle priser utvikler seg i takt med KPI og forutsetningen om reelt uendrede kalkulasjonspriser blir dermed feil, fordi man ikke tar hensyn til utviklingen i relative priser. Utvalget argumenter for at kalkulasjonspriser bør realprisjusteres ved å ta hensyn til at kalkulasjonspriser kan utvikle seg ulikt og forskjellig fra KPI. Utvalget mener imidlertid det må være solid grunnlag for å forutsette en annen utvikling i kalkulasjonspriser enn den som følger av KPI. På denne bakgrunn avgrenser utvalget de kalkulasjonspriser som bør realprisjusteres til verdien av tid og verdien av miljøgoder.

Utvalget peker på at prisen på tid bør fastsettes etter alternativprinsippet og at det må skilles mellom arbeidstid (tapt verdiskaping målt ved reallønnskostnader) og fritid (fortrinnsvis ved betalingsvillighetsundersøkelser). Dette er rimelig i tråd med tidligere anbefalinger bl.a. i NOU 1997: 27. Utvalget foreslår å realprisjustere verdien av tid i arbeid og fritid og verdien av miljøgoder (herunder verdien av et statistisk liv (VSL)) med forventet vekst i BNP pr. innbygger.

NHO er enig i at kalkulasjonspriser bør realprisjusteres i den utstrekning det er grunn til å tro at prisutviklingen vil avvike fra KPI og i den utstrekning det er tilstrekkelig faglig grunnlag for å anslå prisutviklingen.

NHO mener imidlertid det kan være misvisende å benytte BNP pr. innbygger som grunnlag for realprisjusteringen, uten å differensiere mht. at verdiskapingen pr. innbygger varierer med ulike grupper i befolkningen, geografi, næringer osv. NHO mener også det bør skilles mellom realprisjustering av tidsbesparelser i og utenfor arbeid og at en burde vurdere å sette elasticiteten til betalingsvilligheten for fritid med hensyn til BNP lavere enn 1. Det er neppe slik at utviklingen i betalingsvilligheten for en times spart fritid i gjennomsnitt tilsvarer utviklingen i reallønnen pr. timeverk. Dette bør trolig også reflekteres i realprisjusteringen.

NHO mener videre at en bør bestrebe seg på å realprisjustere flere kalkulasjonspriser enn tid og miljøgoder. For eksempel vil investeringer i utdanning og forskning trolig resultere i fremtidig nytte hvor verdiutviklingen vil være langt høyere enn KPI. Dette vil det ikke bli tatt hensyn til med utvalgets forslag. Det fremgår heller ikke av rapporten at utvalget foreslår å realprisjustere priser på kostnadssiden. For eksempel er det grunn til å tro at alternativkostnaden av areal i tettbebygde strøk vil ha en sterkere utvikling enn KPI. NHO har forståelse for at utvalget utviser forsiktighet når det gjelder å anslå realprisutvikling på goder og kostnader der det er knyttet stor usikkerhet. NHO mener likevel det kan være grunn til å gå lenger enn hva utvalget foreslår på dette området.

#### *Kalkulasjonsrenten*

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere kalkulasjonsrenten i kost-nytteanalyser og komme med konkrete anbefalinger til hvordan systematisk usikkerhet bør håndteres. Utvalget foreslår å bruke fallende kalkulasjonsrenter for prosjekter med lang tidshorisont, med den begrunnelsen at usikkerheten til prosjektets alternativkostnad øker over tid. Konkret foreslår utvalget å bruke en kalkulasjonsrente på 4 prosent for de første 40 årene. Utover 40 år anbefaler utvalget en rente på 3 prosent, inntil 75 år. Utover 75 år anbefaler utvalget en kalkulasjonsrente på 2 prosent.

NHO er enig i at kalkulasjonsrenten bør reduseres og tar til orde for dette i SamferdselsLøftet. NHO er også enig med utvalget i at det er gode faglige grunner til at det bør benyttes fallende kalkulasjonsrente for prosjekter med lang analyseperiode. Utvalget argumenterer meget godt for dette prinsippet. Fra vårt synspunkt virker det hensiktsmessig å ha en enklere modell som utgangspunkt for rentefastssettelse enn kapitalverdimodellen, og at avkastningen på Statens petroleumsfond utland kan være et godt uttrykk for alternativkostnaden ved offentlige prosjekter. NHO vil imidlertid peke på at den reelle avkastningen av SPU har tendert til å ligge under forventet avkastning, og at dette kanskje kunne tale for å redusere forslaget til ny kalkulasjonsrente ytterligere.

NHO er skeptisk til at det anbefales én og samme risikoklasse for alle typer prosjekter, men ser at dette må avveies mot hensynet til enkle og transparente regler. NHO stiller seg derfor bak utvalgets vurdering om at det for prosjekter som helt klart har en lavere systematisk risiko, bør benyttes lavere risikopåslag enn utvalgets forslag i tabell 5.2.

#### *Netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter*

Investeringer i samferdselsinfrastruktur gir ringvirkninger som vi mener må inngå nytte-kostnadsanalysen. Beregnet nytte for utbyggingen av ny bjørvikatunnel viser at dette er et ulønnsomt prosjekt. NHO mener at når vi ser hvilke muligheter dette området nå har fått som følge av ny tunnel, er det tydelig for oss at ikke alle ringvirkningene av prosjektet tatt med i beregningen.

Bedre infrastruktur vil bl.a. bidra til å knytte mennesker og bedrifter nærmere hverandre. Økt nærhet mellom bedrifter gir positive produktivitetsvirkninger, bl.a. med større arbeidsmarked, tilgang til flere leverandører og utveksling av kompetanse. Deler av disse produktivitetsvirkninger blir reflektert i trafikantnyten, men gjelder bare den delen som gjelder egen bedrift. Bidraget til produktivitetstevninger for andre bedrifter inngår ikke dagens nytte-kostnadsanalyse og vi mener dette bør inkluderes.

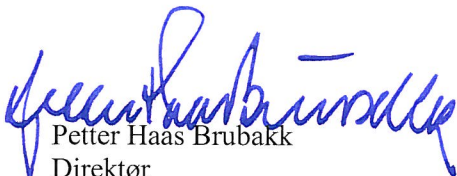
#### *Verdsetting av liv*

Utvalget drøfter ulike metoder for verdsetting av liv og helse, og konkluderer med at for statistiske og kvalitetsjusterte leveår (VOLY og QALY) ikke er faglig grunnlag for å tallfeste verdier for disse målene. For verdien av et statistisk liv (VSL) foreslår utvalget en sektorovergripende standardverdi

på 30 millioner 2012-kroner. For tiltak spesielt rettet inn mot barn foreslår utvalget å benytte to ganger VSL.

NHO ser at det er store utfordringer knyttet til å verdsette liv og helse for analyseformål. NHO har ingen formening om hvorvidt standardverdien som utvalget foreslår er for lav eller for høy. Rapporten gir en god oversikt over metoder og studier for å verdsette liv og helse. Det er imidlertid noe uklart hvorfor utvalget har bestemt seg for akkurat 30 millioner kroner som standardverdi på VSL, utover at det virker å være basert i stor grad på TØIs analyser.

Vennlig hilsen  
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON  
Område næringspolitikk



Petter Haas Brubakk  
Direktør



Dag Arnes  
Avdelingsdirektør