

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

REF 11/951 JNH/NZM

12. januar 2013

Høringsuttalelse - NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser

Oslo Economics, Promis og Terramar viser til høringsbrev 3. oktober 2012 der Finansdepartementet ber om uttalelser til NOU om samfunnsøkonomiske analyser. Denne høringsuttalelsen avgis av Oslo Economics, Promis og Terramar i fellesskap. Selskapene har sammen rammeavtale med Finansdepartementet om kvalitetssikring av store statlige investeringer.

Vår generelle inntrykk er at utvalgets anbefalinger ligger tett opp til gjeldende rammeverk. Vi slutter oss derfor til hovedtrekkene i utvalgets konklusjoner. Vi har kommentarer til de enkelte tema under.

På flere områder innebærer utvalgets innstilling justeringer og presiseringer. Flere av presiseringene vil medføre at prosjekter i analysene får økt lønnsomhet i forhold til etatenes anvendelse av gjeldende veileder. I forhold til senere tids praksis for ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter medfører imidlertid endrede føringer trolig til *redusert* lønnsomhet i analysene.

Gjennomgående fører utvalgets anbefalinger til at på områder der det i dag er varierende praksis, blir mer ensartet praksis, ved at man legger opp til enklere retningslinjer. Dette ser vi som positivt. Unntaket er på viktige samfunnseffekter som ringvirkninger/mernytte av samferdselsprosjekter og på analyser av liv og helse utover forebyggingstiltak/risikoreduksjon. Faren med enkle retningslinjer er at de ikke fanger opp kompleksiteten ved det enkelte prosjekt og at de kan være svakt begrunnet i teori. Ulempen ved å ikke benytte enkle retningslinjer slik som benyttes for skattefinansieringskostnaden kan være at effektene tillegges mindre

vekt i beslutningen ettersom det er metodisk og ressursmessig krevende å etablere mer komplekse analyser.

Vi slutter oss til at det gjennomgående er anbefalt at man benytter følsomhetsanalyser mv. der det er stor usikkerhet om man har brukt riktige inngangsverdier.

Fordelingsvirkninger

Vi tilslutter oss at nytte-/kostnadsberegninger fremdeles bør beregnes samlet, uveid betalingsvillighet, og at en slik analyse bør suppleres med en analyse/drøfting av fordelingsvirkninger.

Realprisjustering

Vi tilslutter oss prinsippene for realprisjustering. Vi vil bemerke at dette allerede gjøres i en rekke analyser i dag.

Kalkulasjonsrenten

Vi tror enkle regler for fastsettelse av kalkulasjonsrenten i normale offentlige prosjekter, slik utvalget foreslår, vil være mer transparent og enklere å gjennomføre i praksis enn dagens regime. For eksempel vil man slippe at prosjekter innenfor og utenfor Finansdepartementets KS-ordning har ulik kalkulasjonsrente.

Vi vil understreke viktigheten av at der det er stor usikkerhet om virkningene av tiltaket, bør det i tillegg til å legge stor vekt på å sikre forventningsrette estimater og best mulig belysning av usikkerheten, gjennomføres egne følsomhetsanalyser av virkningene.

Vi tar anbefalte nivå for kalkulasjonsrenten til etterretning. På samferdselsområdet vil dette innebære at etatenes egne analyser vil gi økt lønnsomhet, mens ekstern kvalitetssikrers analyser vil gi redusert lønnsomhet (jf Vennemo, 2011). Rangeringen mellom alternativene vil også kunne påvirkes.

Levetid, analyseperiode og restverdi

Vi tilslutter oss utvalgets anbefaling.

Vi vil understreke behovet for følsomhets- og scenarioanalyse som tilleggsanalyser for å belyse betydningen av spesielt usikre anslag, ved antatt lang restverdiperiode og stor usikkerhet om virkningene (og dermed levetiden).

Levetiden som benyttes i analysene, må reflektere den perioden det er sannsynlig at tiltakene som analyseres, faktisk vil være i bruk eller yte en samfunnstjeneste. Levetid må derfor drøftes for det enkelte prosjekt, og ikke bare i sektorveiledere innen sektorer der det gjennomføres mange tilsvarende prosjekter.

Innen den enkelte sektor er det hensiktsmessig med en mest mulig enhetlig tilnærming for å sikre sammenlignbarhet mellom prosjekter, men ulike faktiske forhold må reflekteres i analysene, og som et minimum belyses i en følsomhetsanalyse.

Vi er enige at hvis det foreligger kunnskap og dokumentasjon, herunder anslått markedsverdi, som tilsier at en annen måte å beregne restverdi for det konkrete tiltaket vil være bedre, bør best mulig metode benyttes.

Forslaget forventes å gi økt lønnsomhet i etatenes analyser i den grad de ikke allerede har endret analyseperiode og levetid. Analyser utarbeidet av eksterne kvalitetssikrere har i stor grad allerede en praksis i tråd med de nye retningslinjene for analyseperiode og levetid.

Netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter

Det foreligger et økende antall av denne type analyser, noe vi ønsker velkommen. Analysene er imidlertid preget av ulik metodebruk, har ofte manglende transparens i modellering og gir til dels svært store effekter.

Vi tilslutter oss dermed anbefalingen om at denne type analyser utarbeides som tilleggsanalyser, både kvalitative og kvantitative.

Vi er enige i at for å sikre sammenlignbarhet, og i lys av usikkerheten, bør eventuelle kvantitative resultater fra en slik supplerende analyse kun inngå som et tillegg til en hovedanalyse av et prosjekts samfunnsøkonomiske netto nytte.

Vi vil oppfordre til at det tilføres tilstrekkelige finansiering til videre metodeutvikling på området og til anvendelse i enkeltprosjekter. Hvis videre forskning skulle avdekke muligheter til å benytte noen ”tommelfingerregler” på området ønsker vi dette velkommen.

Hvis formålet med et prosjekt skal være økt geografisk tetthet eller økt arbeidstilbud, kan det bli for snevert å bare se på transporttiltak. Det kan være andre tiltak som er vel så effektive for å utløse stordriftsfordeler, økt produktivitet og mer virksom konkurranse i et område, for eksempel ved lokalisering av virksomheter og arealplanlegging. Det bør derfor klargjøres at hvis målet med et samferdselsprosjekt er å utløse netto ringvirkninger, regionale effekter eller hva man kaller det, så vil det være riktig å sammenligne med alternativer som ikke er transportprosjekter i tillegg til nullalternativet.

Katastrofer og irreversible virkninger

Vi tilslutter oss utvalgets anbefaling.

Karbonprisbaner

Vi tilslutter oss utvalgets anbefaling.

Verdsetting av liv og helse

Verdsetting av liv og helse er kontroversielt. Likevel ønsker vi velkommen økt bruk av samfunnsøkonomisk metode på områder der liv og helse blir berørt, særlig innen helsetjenesten der betydelige ressurser benyttes. På samferdselsområdet og på legemiddelområdet gjennomføres det i dag allerede et betydelig antall slike analyser.

Vi er enige med utvalget i at samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger bør betraktes som del av et beslutningsgrunnlag, ikke som et beslutningsverktøy, blant annet ved at kostnadseffektivitet vurderes sammen med andre forhold som alvorlighet og (medisinsk) nytte, jf. praksis i nasjonalt råd for kvalitet og prioritering i helse.

Vi støtter i hovedsak utvalgets vurderinger av verdsetting av liv og helse. Vi vil imidlertid påpeke noen utfordringer knyttet til utvalgets anbefaling for områder der virkninger for liv og helse er en hovedkonsekvens. Anbefalingen om å benytte kostnads-/effektivitetsanalyse eller kostnads-/virkningsanalyser utfordres ettersom disse analysene i stadig større grad glir over i nytte-/kostnadsanalyser ved bruk av implisitte verdier for kvalitetsjusterte leveår og ved bruk av tilleggsanalyser av produktivitetstap. Det er videre metodiske utfordringer knyttet til bruk av kvalitetsjusterte leveår også om disse ikke tillegges en pris.

Vi vil oppfordre til at det tilføres tilstrekkelige finansiering til videre metodeutvikling på området og til anvendelse i enkeltprosjekter. Hvis videre forskning skulle avdekke muligheter til å benytte noen "tommelfingerregler" i kombinasjon med følsomhetsanalyser ønsker vi dette velkommen også på dette området. Det er en utfordring når de enkelte veilederne har ulike "oppskrifter", mens omfanget av effekter som skal inkluderes nærmer seg hverandre.

Når teknologien ikke setter en grense for hvor kostbare behandlinger man kan gjennomføre, samtidig som tilgjengelige ressurser er knappe, er man nødt til å gjøre prioriteringer. Vi ser at selv om det ikke foreligger eksplisitte måltall for hva som vurderes som kostnadseffektivt, danner det seg implisitte måltall som grunnlag for prioritering.

Andre forhold:

Vurdering av konkurransemessige forhold i forbindelse med store statlige investeringer

Store statlige investeringer kan påvirke konkurranse- og markedsutviklingen i berørte markeder på ulike vis, direkte eller indirekte. Negative effekter på konkurransen er svært ofte utilsiktet og skyldes at en ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på dette gjennom utrednings- og planleggingsfasen.

Oslo Economics har nylig, i en rapport for Concept-programmet (Concept rapport nr 31), sett på store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen. Rapporten identifiserer kilder til, og virkninger av konkurransemessige effekter.

Gjennom å gjøre en investering kan staten påvirke både konkurransen i det markedet hvor investeringen skal tas i bruk, men også konkurransen i det markedet hvor innkjøpene til investeringene fortas ifra. Dette innebærer at man i forbindelse med en investering bør studere mulige effekter i flere markeder.

Etter vår vurdering bør man være oppmerksom på konkurransemessige problemstillinger allerede på et tidlig stadium i planleggingen av store investeringer. Slik kan en, gjennom konseptvalg, kontraktstrategi og prosjektdesign for øvrig, optimalisere de konkurransemessige effektene og dermed øke investeringens samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Føringer for nullalternativet

Som brukere av dagens veileder i samfunnsøkonomiske analyser savner vi en tydeliggjøring av hva som skal inkluderes i nullalternativet. Vi opplever ulik praksis på dette området, noen analyser følger føringen om å kun inkludere prosjekter som er bygget eller har bevilgning fra Stortinget, andre analyser inkluderer planlagte prosjekter i nullalternativet. Begrunnelsen er normalt at slike planlagte prosjekter har gjensidig nytte av prosjektet som er under utredning. En tydeliggjøring fra Finansdepartementet kan bidra til bedre og mer enhetlig praksis.

Med vennlig hilsen

Rolf Sverre Asp
Managing Partner, Oslo Economics
sign

Jørgen Petersen
Adm.dir, Promis
sign.

Pierre Bastviken
Adm.dir., Terramar
sign.