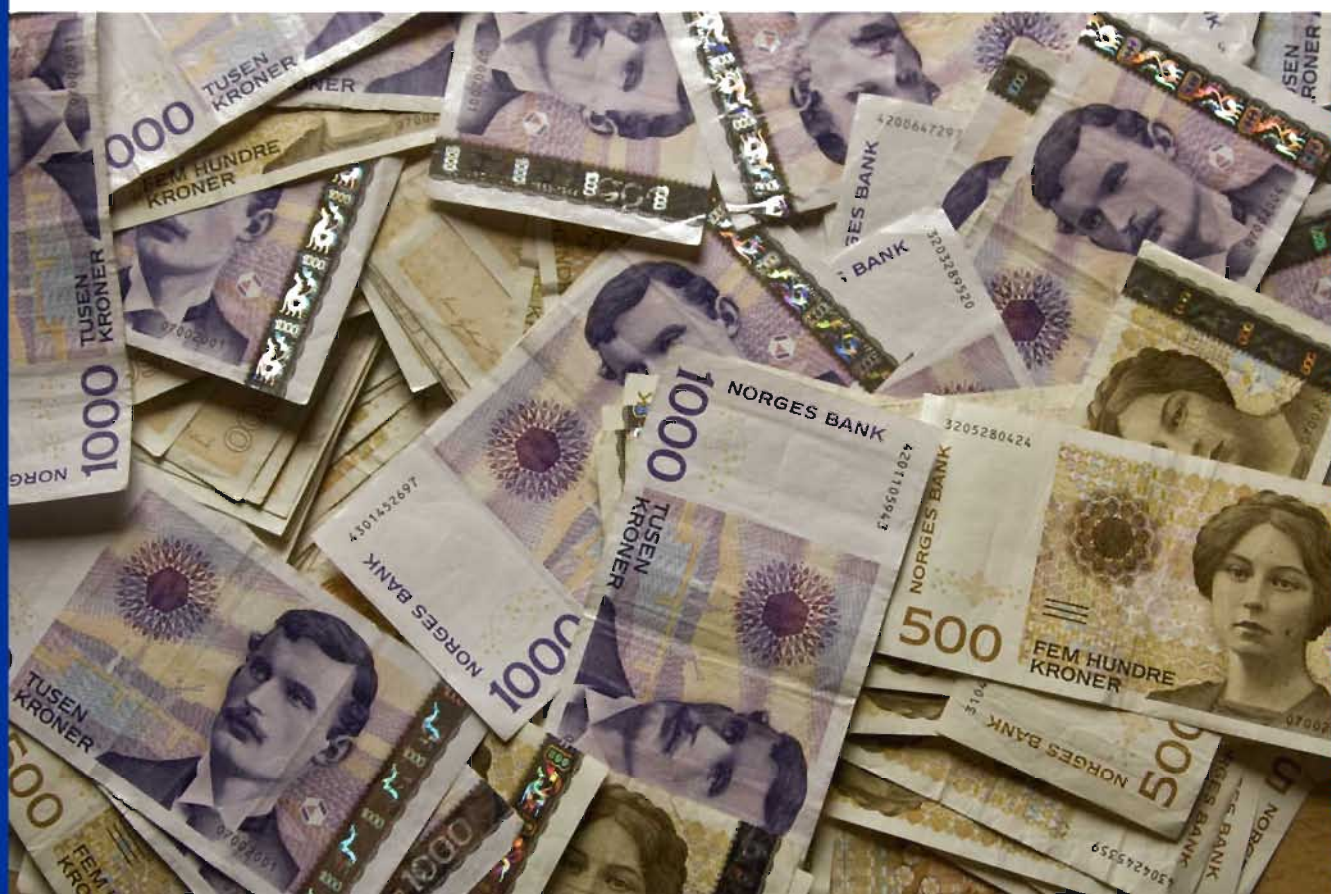




HØRING SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER

Frian Årsnes

Erik Johannessen



WP-2013-001

HØRING SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER

Frian Årsnes

Erik Johannessen

Resymé

I denne høringen har vi valgt å peke på områder som vi støter på i vårt analyse- og vurderingsarbeid i vår daglige utførelse av oppgaver for offentlig forvaltning og andre samfunnsøkonomiske vurderinger vi gjør på generell og mer spesifikk basis. Vi er opptatt av at de prosjekt som legges fram har tilstrekkelige kvantitative og kvalitative vurderinger som gjør prioriteringene og beslutningene bedre og mer korrekte slik at de kan stilles i et betydelig mer helhetlig og langsiktig perspektiv til beste for samfunnet totalt sett. Vi har i en del av vurderingene koblet vår argumentasjon opp til infrastrukturprosjekt. For vår del er det naturlig fordi vi ser infrastrukturutviklingen som et av de sterkeste bæreelementer for Norges utvikling de nærmeste 100 år og med betydning for bosetting, næringsutvikling, kompetanseutvikling og kompetansetilgang, offentlig infrastruktur og det å se Norge under ett. Vi har i vårt høringssvar valgt å peke på følgende drivere i samfunnsøkonomisk analyse: ressursknapphet, skattekostnad, diskonteringsrente, empiriske data og «peer group», arbeidsnytte og fritidsnytte, regionvurderinger i analysene, standardisering og publisering, alternativ som skal analyseres og finansiering av prosjekt med positiv samfunnsnytte.

Våre erfaringer er at det er langt igjen til at eksisterende analyser kan gi bedre beslutningsunderlag for politikerne. Høringen er et positivt steg på veien, men vi vil heller ikke unnlate å poengtere at det haster å få på plass bedre modeller for de utfordringer vi står overfor.

JEL Klassifikasjon

B41, D61 og E62.

Dokumentdetaljer

| | |
|-------------------------|-----------------|
| Pöyry Working Paper nr. | WP-2013-001 |
| Prosjektnr. | 5ZI20000.10 |
| ISSN | 0803-5113 |
| Interne koder | EJO/MFA/pil |
| Dato for ferdigstilling | 15. januar 2013 |
| Tilgjengelighet | Offentlig |

Frian Årsnes, Pöyry Management Consulting (Norway) AS,
Postboks 59086 Grønland, 0133 Oslo
Tlf.: +47 99 23 92 94, e-post: fax: +47 22 42 00 40, e-mail: frian.aarsnes@poyry.com

Erik Johannessen Pöyry Management Consulting (Norway) AS,
Postboks 59086 Grønland, 0133 Oslo
Tlf.: +47 90791254, e-post: fax: +47 22 42 00 40, e-mail: erik.johannessen@poyry.com

Arbeidsnotatet er ment for fagtidsskrifter eller til å stimulere debatt. Konklusjonene står for forfatternes regning.

Copyright © 2013 Pöyry Management Consulting (Norway) AS

INNHold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUKSJON | 4 |
| 2 | HØRING | 5 |
| 2.1 | Generelt om samfunnsøkonomiske analyser | 5 |
| 2.2 | Knappe ressurser | 8 |
| 2.3 | Kalkulert skattekostnad | 9 |
| 2.4 | Diskonteringsrente | 11 |
| 2.5 | Empiriske data og sammenlignbare prosjekter | 12 |
| 2.6 | Arbeidsnytte og fritidsnytte | 13 |
| 2.7 | Håndtering av regioner i analysene | 14 |
| 2.8 | Standardiserte analyser og publisering | 14 |
| 2.9 | Alternativer som skal analyseres | 15 |
| 2.10 | Finansiering av prosjekter med positiv samfunnsnytte | 16 |
| 3 | KONKLUSJON | 17 |

1 INTRODUKSJON

NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser ble lagt ut til høring 3. oktober 2012 med høringsfrist 15. januar 2013. Pöyry Management Consulting, tidligere Econ Pöyry, heretter referert som Pöyry, er høringsinstans sammen med andre høringsinstanser.

Pöyry har historisk vært involvert i en meget stor andel samfunnsøkonomiske analyser, og var i en periode også kvalitetssikrer for Finansdepartementet når det gjaldt samfunnsøkonomiske analyser.

Selv om denne høringsuttalelsen er fra Pöyry som høringsinstans, så er det forfatterne av denne høringsuttalelsen som står inne for innholdet i høringsuttalelsen. Høringsuttalelsen er gjennomført som et kortfattet dokument for å få frem sentrale punkter som Pöyry mener Finansdepartementet må ivareta i behandlingen, og det er ikke redegjort i detalj for hvert punkt. En slik redegjørelse kan oversendes ved behov.

2 HØRING

2.1 GENERELT OM SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER

Samfunnsøkonomiske analyser er vesentlige fordi de er valgt som instrumenter for å bygge opp under prioritering av ressurser i det norske samfunnet. Prioritering er imidlertid en politisk oppgave og samfunnsøkonomiske analyser må derfor være egnet til å underbygge politiske prosesser. Samfunnsøkonomiske analyser tilfører beslutningsstøtte på områder som det ikke forventes detaljkunnskap om hos politikere flest og hos befolkningen. Det er derfor vesentlig at det kan festes stor tillit til de samfunnsøkonomiske analyser som gjennomføres, og at disse gjennomføres på en uhildet og helhetlig måte (fri for politisk påvirkning inntil den politiske prosessen starter).

Nedenstående høringsuttalelse er begrunnet i at man historisk har opplevd følgende problemstillinger med ulike samfunnsøkonomiske analyser:

- Utgangspunktet for samfunnsøkonomiske analyser er at samfunnets (les Norges) ressurser er knappe. Dette har likevel ikke medført at samfunnsøkonomiske analyser tar med alternativer som ligger utenfor Norge, og anbefaler sjelden, til tross for at mange prosjekter hvor samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres er svært store, at utlysning av prosjekter skjer på engelsk og utlyses i hele EØS/EU-området. Tiltagende interesse og aktualitet innenfor samferdselsområdet fra internasjonale aktørers side understreker dette.
- Utgangspunktet for samfunnsøkonomiske analyser er også at de påvirker skattenivået i Norge, og at det derfor beregnes en skattekostnad for hvert prosjekt. Dette er imidlertid en problemstilling som henger igjen fra en tid da prosjekter i praksis kun kunne finansieres ved økte skatter eller økt gjeld. Norge er nå i en netto spareposisjon, og vi må avgjøre hva vi skal investere sparepengene i. Retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser har ikke tatt innover seg denne endringen i Norges posisjon.
- Utgangspunktet for samfunnsøkonomiske analyser er en diskonteringsrente som fastsettes av Finansdepartementet. Det beregnes kun en samfunnsøkonomisk verdi med utgangspunkt i denne diskonteringsrenten, selv om det finnes argumenter for ulike diskonteringsrenter. Ved å unnlate å beregne flere diskonteringsalternativer motsier dagens samfunnsøkonomiske analyser det grunnleggende prinsippet i samfunnsøkonomiske analyser at man skal få opp alternativer. Bruk av ulike diskonteringsrenter, inkludert udiskontert kontantstrøm, ville medført at man fikk bedre oversikt av egenskapene ved de ulike prosjektene. Politikere kunne på et friere

grunnlag diskutere seg frem til de beste løsningene for samfunnet. Ved å hindre bruk av ulike diskonteringsrenter, herunder udiskontert, så hindrer dagens retningslinjer en fullverdig politisk behandling.

- En vesentlig mangel ved dagens samfunnsøkonomiske analyser er den påfallende mangelen på bruk av empiriske data (evidensbasert forskning), og for eksempel veianalyser blir underlagt nasjonale normer for økning i veitrafikk til tross for at det regionalt og lokalt i mange tilfeller rimelig entydig kan påvises også i forkant betydelige avvik fra disse normene. Dette har resultert i at de aller fleste prosjekter blant annet innen veisektoren har fått en vesentlig høyere bruksgrad enn det som har vært forutsatt i de samfunnsøkonomiske analysene. Dette er et vesentlig problem for den politiske prosess dersom ulike alternativer (vei, jernbane, sjøtransport for godstransport; privat transport vs ulike offentlige transportmidler for persontransport) ikke tilfredsstillende en beste estimat-tankegang, da det kan lede til valg av feil løsninger og dermed feil bruk av samfunnets ressurser. Vi vil i denne sammenheng også peke på konsekvensene av kø-situasjoner der de samfunnsøkonomiske analysene er mangelfulle og ikke tar inn over seg konsekvensene av forsinkelser gjennom de forskjellige verdikjedene som rammes. Konsekvensene for næringsliv, persontransport og kollektivtransport blir dermed ikke i tilstrekkelig grad satt i et helhetlig perspektiv og beslutningene og prioriteringene kan bli feil.
- Et relatert problem er mangelen på bruk av sammenlignbare prosjekter, og som har noen av de samme konsekvensene som ved manglende bruk av empiriske data (kan betraktes som en variant av empiriske data). Sammenlignbare prosjekt må også ta opp i seg den nominelle størrelsen og konsekvensene sett i skala-sammenheng. Det er derfor naturlig at omfangskonsekvenser eller ringvirkninger som i utgangspunktet ikke er kvantifiserbare blir gjenstand for en indeksvurdering av de forskjellige prosjekt for prioriterings- rekkefølge
- Et problem som er adressert i NOU'en er verdien av arbeidsnytte i fremtiden. Arbeidsnytte kan isolert sett holdes fast så lenge den samfunnsøkonomiske verdien beregnes i faste kroner (reell verdi) og ikke i løpende kroner (nominell verdi). Et samfunn er imidlertid ikke statisk, og samfunnsfremskritt i form av teknologi, prosesser og organisering vil fremme bedre utnyttelse av arbeidskraft i fremtiden slik vi har sett historisk. Denne forbedringen i arbeidsnytte bør komme til uttrykk i samfunnsøkonomiske analyser.
- Et problem som ikke er adressert i NOU'en i særlig grad i forhold til hva det burde, er verdien av fritidsnytte. Samfunnet endrer seg over tid, og dette har man blant annet

sett i hvordan balansen arbeid/fritid har endret seg. Fritid er i de siste 30 år blitt betydelig vektet opp, noe som også bør reflekteres i hvordan samfunnsøkonomiske analyser ivaretar verdsetting av spart fritid (for eksempel i form av reise hjem/arbeid).

- Et konfliktylt tema er hvordan man skal håndtere virkninger som er potensielt positive for en region og potensielt negative for en annen region. I dag utelukkes slike effekter fordi man ikke kan beskrive de positive effektene uten å ta med de negative effektene, og dermed blir området ofte i praksis utelatt. At for eksempel arbeidsstyrken øker i en region medfører imidlertid ikke automatisk en negativ effekt for andre regioner eller for Norge. Dette skyldes flere forhold; (1) en flytting av personer kan skape mindre press både i regionen prosjektet gjennomføres i (økt tilgang på personell) og samtidig skape mindre press i andre regioner (reduert behov for boliger, veier mv), og (2) tankegangen forutsetter at Norge er et lukket samfunn, noe vi ikke er, og det medfører at økt arbeidsstyrke i en region vil skape rom for større arbeidsinnvandring til andre regioner, noe som vil være positivt for landet totalt sett da total kapasitet går opp og ikke bare reforddeles etc. Vi vil som eksempel peke på nytten av infrastrukturprosjekt som skaper grunnlag for næringsutvikling i regioner og mellom regioner der kompetanse, kompetanseflyt, bosetting og etablering kan medføre en ubalansert effekt mellom regionene, men samtidig at avstandskostnadene reduseres på en slik måte at bosetting allikevel kan opprettholdes. En slik strukturendring vil også kunne dra nytte av udisponert arbeidskraft i mindre næringsintensive distrikt.
- Et problem er også at samfunnsøkonomiske analyser ikke i tilfredsstillende grad publiserer, gjerne i vedlegg, en tilstrekkelig detaljert oversikt over analysen til at interesserte brukere av analysene kan gjøre seg opp en informert mening om forutsetningene som er benyttet i analysene. Dette gjelder både nedbryting av inntekter og kostnader på en ensartet måte og publisering av enhetskostnader og enhetspriser.
- Det utgjør et demokratisk, politisk og økonomisk problem at alle alternativer ikke kommer tidlig nok opp i en prosess der det skal gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser. Dette gjør til at ikke alle alternativer og tilhørende konsekvenser kommer på bordet tidnok til å utredes, og politikerne risikerer å vedta feil prosjekter og i siste instans medfører dette at man risikerer å bruke mer økonomiske og menneskelige ressurser på en problemstilling enn det som i utgangspunktet var nødvendig. Gitt størrelsen på mange prosjekter bør det vurderes om det i forkant av store samfunnsøkonomiske analyser bør gjennomføres åpne høringer med fremlegging av konseptskisser etter noenlunde samme system som man i dag har arkitekt-konkurranser.

- Finansiering av infrastrukturprosjekter og antakelser om finansiering i samfunnsøkonomiske analyser henger sammen. Det er åpenbart at det er mulig å gjøre forbedringer både i finansieringen og i analysene. Per i dag er ingen av disse optimale, og det sløses med samfunnets ressurser gjennom dagens finansieringsmodeller.
- Sist, men ikke minst, utgjør det et formidabelt effektivitetstap i samfunnet, og påfører samfunnet store økonomiske kostnader, at store prosjekter ikke er vedtatt og finansiert på en slik måte at arbeidet kan gjennomføres kontinuerlig. Dette gjør til at prosjekter påføres mobiliserings- og demobiliseringskostnader, tidskostnader, mangelfulle muligheter til å oppnå kostnadsbesparelser osv. Vi vil trekke frem at mer helhetlig tenkning, mer igjen for pengene og hurtigere prosjekteringstid både er samfunnsøkonomisk- og bedriftsøkonomisk mer lønnsomt enn stykkevis og delt og med tilhørende lange planperioder og gjennomføringsperioder.

2.2 Knappe ressurser

Utgangspunktet er at samfunnets ressurser tross alt er begrenset. Dette gjelder likevel mer menneskelige og kapasitetsmessige ressurser enn økonomiske slik situasjonen i Norge har vært og er i dag. Samfunnsøkonomiske analyser bør ta med alternativer som ligger utenfor Norge, og prosjekter bør utlyses på engelsk og i hele EØS/EU-området.

Unnlater man å gjøre dette risikerer man at en særnorsk entreprenørindustri får sette rammene for både tidsgjennomføring og kostnadsestimering. Utlysning i hele EØS/EU-området vil kunne medføre at man ved høy kapasitetsutnyttelse i Norge og lav kapasitetsutnyttelse i EØS/EU-området vil få tilført kapasitet fra utlandet. Motsatt, dersom det er lav kapasitetsutnyttelse i Norge og høy kapasitetsutnyttelse i EØS/EU-området så vil man se konkurransedyktig prising fra norske entreprenører. Vi viser til eksempler for det som skjer innen samferdselsområdet hvor stadig fler internasjonale selskap ser til Norge for å delta i konkurransen om oppdrag. Det må tilrettelegges slik at slike invitasjoner ikke blir diskriminerende i noens favør. Slike kapasitetsutnyttelser vil kunne fremme konkurransen og lønnsomhet.

Dersom norske politikere ønsker å gjøre noe med det norske kostnadsnivået, så er dette et av de vesentligste områdene hvor man kan gjøre noe. Ved at store prosjekter i Norge potensielt kan gjennomføres med utenlandske entreprenører så vil dette i høykonjunkturperioder kunne få dominoeffekt både inn i boligbygging og olje- og gassindustri. Det vil også muliggjøre sammenligning av utenlandske entreprenører med norske entreprenører, noe som vil kunne resultere i endret organisering av arbeid

gjennomført også av norske entreprenører, noe som igjen vil være økonomisk besparende. Vi ser også eksempler på at slik utnyttelse av ressurser bringer med seg nye teknologier som også fremmer produktivitet.

2.3 KALKULERT SKATTEKOSTNAD

Det beregnes en skattekostnad for hvert prosjekt. I Statens veileder for samfunnsøkonomiske analyser er det tatt inn to definisjoner av skattekostnad:

"Utgangspunktet for en avveining mellom brukerbetaling og skattefinansiering er å velge den finansieringsformen som gir de laveste realøkonomiske kostnadene. For bompengefinansiering eller andre prosjektspesifikke finansieringsformer vil dette kreve egne beregninger for hvert enkelt prosjekt. Inntektene fra generell beskatning er ikke øremerket for spesielle prosjekter, og kostnaden ved skattefinansiering vil derfor i utgangspunktet ikke være prosjektspesifikk. Ulike empiriske undersøkelser viser store forskjeller i anslagene for marginalkostnaden ved skattefinansiering. Det anbefales etter en samlet vurdering å benytte en skattekostnad på 20 øre per krone. "

"Skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet som må inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Skatten utgjør en kile mellom prisen til tilbyder og prisen til den som etterspør. Skatten bidrar derfor til vridninger i ressursbruken og dette innebærer et effektivitetstap. Det anbefales å bruke en skattekostnad på 20 øre per krone for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak."

Statens Veileder forutsetter altså at skattene i samfunnet må økes for å kunne finansiere et tiltak. Dette forutsetter et samfunn i netto låneposisjon, dvs. et samfunn som må hente finansiering fra økte skatter av befolkningen (og dermed effektivitetstapet som er omtalt), eller som må lånefinansiere tiltakene.

Dette er imidlertid en problemstilling som henger igjen fra en tid da prosjekter i praksis kun kunne finansieres ved økte skatter eller økt gjeld. Norge er nå i en netto spareposisjon, og vi må avgjøre hva vi skal investere sparepengene i. Retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser har ikke tatt innover seg denne endringen i Norges posisjon.

Begrunnelsen for ikke å investere innenlands er å unngå overoppheting av den norske økonomien ved at det tilføres for mye midler inn i det norske samfunnet. Dette er vel og bra for å opprettholde balansen mellom det vi skaper og det vi forbruker i det enkelte år. Så lenge det finnes tilstrekkelig kapital i Norge, så er det heller ingen gode

begrunnelser for å gå inn i aksjer i Norge på generelt grunnlag. Det er imidlertid to områder i det norske samfunnet hvor det finnes en betydelig kapitalmangel, og hvor balansen mellom å skape og å forbruke ikke lenger utgjør et viktig argument mot å bruke penger innenlands. Disse to områdene er:

- Risikokapital til å kommersialisere norsk forskning og utvikling. Det har vist seg at det ikke foreligger tilstrekkelig kapital i Norge til å videreforedle den forskning som faktisk foretas innen landets grenser, og en god del forskning blir derfor utnyttet av selskaper utenfor Norge. Dette utgjør et betydelig effektivitetstap for Norge ved at norsk økonomi ikke får de vekstimpulser som utnyttelse av denne forskningen kunne gitt for Norge. Dette handler om å investere i skaper-siden av balansen, og kan ikke forveksles med forbruk.

Vi vil i denne sammenheng også påpeke at der det allikevel finnes privat risikovillig kapital for forskning og utvikling så klarer ikke denne å utnytte den F&U som skjer i regi av f.eks. Forskningsrådet. Vi mener det finnes et stort potensial i den nevnte forskningen dersom kommersialisering gjennom tydelig samfunnsøkonomisk vurdering av programmene legges til grunn.

- Dersom det foreligger samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter så er det en selvmotsigelse at et land i netto spareposisjon ikke kan investere sparemidler i slike prosjekter. Igjen så handler dette om å investere i skaper-siden av balansen, noe som vil medføre at Norge kan hente ut vekst som ellers vil bli forsinket som følge av at lønnsomme prosjekter ikke gjennomføres. Et prosjekt med positiv samfunnsnytte vil si at nytten (arbeidsnyttens + fritidsnyttens) overstiger kostnaden med prosjektet. Norge er et land med høy sysselsetting, men også et land som må forventes å ha en høy arbeidsinnvandring i fremtiden. Når arbeidsnyttens går opp så er det på grunn av (1) mer effektiv utnyttelse av eksisterende arbeidskraft gjennom f.eks. bruk av ny teknologi eller bedre infrastruktur, (2) utnyttelse av ny arbeidskraft (ledighet + pendling + innvandring) eller (3) kostnadsreduksjoner som følge av bedre ressursutnyttelse på tvers av regionale eller nasjonale grenser (vi kaller det infraverdi). En bieffekt av dette er at prosjekter i ulike regioner vil sørge for at man kan få avlastet andre regioner. En fordelaktig tilnærming vil derfor sannsynligvis være å ha en regionsvis inndeling av investeringer i samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. På den måten vil man kunne sikre fremdrift på prosjekter over hele landet uten at landsdeler settes opp mot hverandre på en ugunstig måte. Jo større balanse det er i person- og godstrafikk over hele landet jo mer økonomisk blir enhetskostnaden for trafikken.

Eksempel: Skulle man for eksempel kun investere i intercity-tog på Østlandet så vil dette kunne være til skade for både Østlandet og resten av landet. Årsaken til dette er at man lett kan få en ubalansert fordeling av befolkningsveksten i Norge og spesielt i disse korridorene, og den positive effekten av intercity-togene vil bli fortere spist opp enn om man gjennomførte tilsvarende infrastrukturinvesteringer i sammenheng med og i andre regioner (helhetlig tenkning). Østlandet risikerer derfor flere negative effekter av intercity-tog satsing i tillegg til de positive dersom en slik investering kun medfører pendling i en retning og forsterker sentraliseringstendensen. Den samme problemstillingen ville man fåt dersom man ensidig investerte i Kyststamvegen E39 mellom Kristiansand og Trondheim og forsømte infrastrukturinvesteringer på Østlandet. Infrastruktur handler i stor grad om logistikk, og logistikk handler i stor grad om balanse. Vi tar her til orde for at god infrastruktur medvirker til reduserte avstandskostnader som igjen kan være medvirkende til verdiskapning i mange dimensjoner (næringsutvikling, bosetting og boligpriser, offentlig infrastruktur, kunnskapsutvikling og kunnskapsutnyttelse, arbeidslivsdeltagelse, fritid etc.).

2.4 DISKONTERINGSRENTE

Diskonteringsrenten fastsettes av Finansdepartementet. Det beregnes kun en samfunnsøkonomisk verdi med utgangspunkt i denne diskonteringsrenten. Ved å unnlate å beregne flere diskonteringsalternativer motsier dagens samfunnsøkonomiske analyser det grunnleggende prinsippet i samfunnsøkonomiske analyser at man skal få opp alternativer. De fleste bedriftsøkonomiske investeringer vurderes ut fra både udiskontert (årlig kontantstrøm) og diskontert kontantstrøm (inflasjon + realrente + prosjektrisiko). Dette skyldes at dersom investeringen er positiv udiskontert så kan det være at en negativ diskontert kontantstrøm kan forbedres ved å se på hvordan for eksempel investeringen gjennomføres over tid eller i etapper. Analysen må gjenspeile hva tallene skal sammenliknes med og hvordan de er fremkommet. Så også med samfunnsprosjekter.

Samfunnsprosjekter skiller seg imidlertid også som oftest ut fra bedriftsøkonomiske prosjekter på ett viktig område, og det er at det tar betydelig lenger tid før et samfunnsprosjekt i form av infrastruktur får betydelige inntektsvirkninger. I nedenstående eksempel er det sammenlignet et bedriftsøkonomisk prosjekt som har en umiddelbar positiv inntektsstrøm og et samfunnsøkonomisk prosjekt som har en like lang kontantstrøm, men hvor den positive kontantstrømmen er to år forsinket. Ved å endre måten man diskonterer på vil man få et mer realistisk bilde av investering og nytte. Ved å forskyve diskonteringspunktet til der man starter å se en betydelig vekst i nytten som følge av endret adferdsmønster vil man kunne inflatere investeringen til samme punkt. På denne måten kan man ved samfunnsøkonomiske analyser unngå at investeringen vektet for høyt (ingen diskontering) og nytten vektet for lavt (lang diskontering). Det vil ikke være urimelig å

sette diskonteringspunktet/inflateringspunktet til 5 år etter oppstart av et prosjekt for å ta høyde for slike forsinkede effekter. Slike forsinkede effekter skyldes nemlig i ikke ubetydelig grad at offentlige tiltak rundt infrastrukturtiltaket ikke er på plass før flere år etter oppstart, slik som utlegging av boligområder og industriområder. Slike forsinkelsesprosesser bør i minst mulig grad påvirke samfunnsøkonomien i det enkelte prosjekt.

Bedriftsøkonomisk investering - umiddelbar inntektstrøm

| | | | | | | | | | |
|-----|-------|----|----|----|----|----|----|----|--|
| NOK | 11,96 | | | | | | | | |
| År | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| 4 % | -100 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 10 | |

Samfunnsøkonomisk investering - forsinket inntektstrøm - tradisjonell diskontering

| | | | | | | | | | | |
|-----|------|---|---|----|----|----|----|----|----|----|
| NOK | 3,81 | | | | | | | | | |
| År | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 4 % | -100 | 0 | 0 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 10 |

Samfunnsøkonomisk investering - forsinket inntektstrøm - diskontering ved start av inntektstrøm

| | | | | | | | | | | |
|-----|------|---|---|------|----|----|----|----|----|----|
| NOK | | | | 4,28 | | | | | | |
| År | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 4 % | -100 | 0 | 0 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 10 |

Et annet aspekt er størrelsen på diskonteringsrenten som benyttes. Norge er som nevnt over i en netto spareposisjon, dvs. at vi har overskuddsmidler som blir investert globalt, herunder lånt ut til infrastrukturprosjekter blant annet i Tyskland. Så vidt man vet lånes Norges sparemidler ut til tyske infrastrukturprosjekter til i underkant av 2 % rente. 2 % lånerente synes derfor ikke å være et unaturlig sammenligningsgrunnlag når man vurderer hva som bør forventes av infrastrukturfinansiering. Dette er omtrent samme rente som Norwegian oppnådde da de nylig gjorde sitt storinnkjøp av ny flyflåte. Gjennom private bedriftsoppkjøp har vi den senere tid sett at utsiktene til nominell kontantstrøm har blitt betalt med en normalt mye høyere premie enn tidligere. Dette styrker synspunktet om at dette ikke er en unaturlig forutsetning. Det bør være en forskjell mellom den diskonteringsrenten en nasjon i netto spareposisjon benytter til langsiktige investeringer og den lånerente som et privat selskap oppnår til bedriftsøkonomiske investeringer, og da til fordel for nasjonens diskonteringsrente. Begge må ta utgangspunkt i en risikofri rente, men risikopåslaget for en nasjon i netto spareposisjon bør være lavere enn risikopåslaget til en bedrift i en så vidt risikoutsatt industri som flyselskaper.

2.5 EMPIRISKE DATA OG SAMMENLIGNBARE PROSJEKTER

I mange samfunnsøkonomiske analyser er det i stor grad tatt utgangspunkt i normdata som potensielt har liten relevans for det prosjektet som analyseres. Det benyttes også i for liten grad sammenligningstall fra andre prosjekter («peer group»). Dette har medført at man for mange prosjekter har fått en vesentlig feilkilde i selve tallmaterialet som den samfunnsøkonomiske analysen baseres på. Dette resulterer i at

mange prosjekter vurderes feil. Ringvirkingsanalyser som eventuelt benyttes har også mange svakheter fordi det i liten grad foreligger god forskning på empiriske effekter av infrastrukturtiltak (infraverdi). Det som foreligger er enkeltprosjekter som er undersøkt i ettertid, uten at dette er underlagt en grundig forskningsbasert tilnærming. Dette vil ikke utgjøre et problem for prosjekter som vedtas og som i ettertid viser seg å være mer lønnsomme enn forutsatt. Det utgjør imidlertid et betydelig problem dersom mange prosjekter som undergis en slik undervurdering får en negativ samfunnsnytte kalkulert, mens dersom analysen hadde tatt utgangspunkt i mer relevante data og forutsetninger så ville samfunnsnykten vært positiv. En falsk negativ nytte er derfor av mye større betydning enn en svak positiv nytte når det gjelder samfunnsøkonomiske analyser, da prosjekter med en falsk negativ må forventes å ikke gjennomføres eller bli forsinket betydelig i forhold til andre prosjekter. Tallgrunnlaget ved prioriteringer må derfor vurderes opp mot denne type betraktninger.

2.6 ARBEIDSNYTTE OG FRITIDSNYTTE

Arbeidsnytte er sentralt i å kalkulere samfunnsøkonomisk nytteverdi. Et samfunn er imidlertid ikke statisk, og samfunnsfremskritt i form av teknologi og organisering vil fremme bedre utnyttelse av arbeidskraft i fremtiden, også når man ser arbeidsnyten i faste kroner (reell verdi). Denne forbedringen i arbeidsnytte bør komme til uttrykk i samfunnsøkonomiske analyser. Måten dette kan gjøres på er å kalkulere historisk endring i produktivitet. Årsaken er da at man vil ved kalkulering i faste kroner kunne holde enhetskostnaden per arbeidstime konstant mens man samtidig lar produktivitetsøkningen påvirke den samfunnsøkonomiske analysen. Ved kalkulering i løpende kroner så vil både enhetsprisene, enhetskostnadene og produktivitetsøkningen påvirke den samfunnsøkonomiske verdsettingen. I begge tilfeller er det mer riktig å ta med produktivitetsøkningen i form av økt nytte, enn ikke. Produktivitetsøkningen er en viktig faktor i vår vurdering av vårt lønns potensial og -tåleevne.

Samtidig vil det være fornuftig å ta hensyn til at samfunnet endrer seg over tid. Fritid verdsettes mer, og det blir viktigere for arbeidstakere og det offentlige at infrastruktur er med og bidrar til å forbedre livskvaliteten gjennom å optimalisere reise- og ventetider. Beslutninger om bosted, og dermed arbeidssted, avgjøres ikke lenger kun på grunnlag av tilgang på arbeidssted, men like mye gjennom tilgang på fritid, fritidssystemer, miljøaspekt og tilgang til offentlig infrastruktur. Det er derfor vesentlig at samfunnsøkonomiske analyser ivaretar dette aspektet på en tilfredsstillende måte. Etter hvert som produktiviteten øker så benytter hver enkelt av oss mer tid og mer penger på fritid. Dette betyr at betalingsvilligheten for fritidsnytte øker, noe som bør reflekteres i samfunnsøkonomiske analyser.

2.7 HÅNDTERING AV REGIONER I ANALYSENE

Samfunnsøkonomiske analyser skal med dagens retningslinjer ikke ta med virkninger av et prosjekt dersom det kan ha positive effekter for en region, men potensielt ha negative effekter for en annen region, uten at både de positive og de negative effektene fremkommer. I praksis utelukkes dermed slike effekter.

Man bør imidlertid tenke gjennom om denne angrepsvinkelen er korrekt i en åpen økonomi med arbeidsinnvandring som Norge er. Dersom for eksempel arbeidsstyrken øker eller effektiviseres i en region medfører ikke dette umiddelbart en negativ effekt for andre regioner eller for Norge, selv med intern flytting mellom regioner. Dette skyldes flere forhold;

- (1) en flytting av personer internt i Norge kan skape mindre press både i regionen prosjektet gjennomføres i (økt tilgang på personell) og samtidig skape mindre press i andre regioner (reduisert behov for boliger, veier mv). Dette er en naturlig følge av flytting internt i Norge, og vekst i en region er ikke udelt negativt for andre regioner. Dette bør reflekteres i at samfunnsøkonomiske analyser i større grad enn tidligere tar høyde for større intern flytting i Norge. Dette gjelder særlig ved gjennomføring av større regionale infrastrukturprosjekter (hovedveinett, jernbane mv). Slike prosjekt må hensynta interregionale ringvirkninger som vi har påpekt når avstandskostnadene reduseres.
- (2) tankegangen forutsetter at Norge er et lukket samfunn, noe vi ikke er, og det medfører at økt arbeidsstyrke i en region vil skape rom for større arbeidsinnvandring til andre regioner, noe som vil være positivt for landet totalt sett da total kapasitet går opp og ikke bare reforderes etc. De tre storbyområdene Oslo, Bergen og Stavanger er i praksis de regionene hvor arbeidsinnvandringen er størst. Tiltak i andre regioner som medfører flytting fra ett av disse stedene internt i Norge bør ikke sees på som negativt, da disse regionene vil oppleve mindre negative effekter ved slik flytting enn andre regioner. Samtidig må det gjennomføres tiltak også i disse regionene for at man i Norge skal ha en balansert utvikling i landet. Arbeidsinnvandring bør i større grad kunne reflekteres i samfunnsøkonomiske analyser i den grad det finnes empiriske data som tilsier dette.

2.8 STANDARDISERTE ANALYSER OG PUBLISERING

Med dagens retningslinjer har det blitt gjennomført et stort antall samfunnsøkonomiske analyser. Et gjennomgående trekk ved disse, særlig i forhold til konsekvensutredninger som utgjør en større andel av analysene, er at kvaliteten på disse varierer betydelig. Både lokale offentlige produsenter av samfunnsøkonomiske analyser og offentlige institusjoner

som produserer samfunnsøkonomiske analyser har over årene produsert enkelte analyser som ikke holder faglig mål. To eksempler er

- Bybaneutredningen i Stavanger-regionen som av kvalitets-sikrere ble kritisert for å ha analysert et forhåndsvalgt konsept uten at de relevante alternativene var blitt tilfredsstillende analysert
- Lyntogutredningen fra Jernbaneverket hvor lyntog i Norge ble stemplet som samfunnsøkonomisk ulønnsomt, men hvor Jernbaneverket ikke hadde gjort et tilfredsstillende arbeid knyttet til blant annet
 - Passasjergrunnlag under 100 km var ikke tatt med (passasjergrunnlaget er større enn forutsatt)
 - Passasjergrunnlag over 100 km var ikke estimert basert på alternative utviklingsbaner for Norge – verken når det gjaldt befolkning, sentralisering eller reise-mønster (passasjergrunnlaget er større enn forutsatt)
 - Gjennomsnittsprising per reise var altfor lav gitt at lyntog var ment som flyavløsning (prisingen var på 388 kroner i gjennomsnitt per reise i Haukelialternativet, mens en flyavløsningspris for de fleste reisene ville kunne løftet gjennomsnittsprisen opp til 1363 kroner per reise, noe som ville endret den samfunnsøkonomiske analysen radikalt)
 - Manglende sammenheng og ubalanse mellom inntektsperiode og kostnadsperiode (inntekter var beregnet over en periode på 25 år, men det var medtatt kostnader som var relevante for 40 år ved at fornying av materiell (renewals) var tatt med som kostnad).

Disse og andre eksempler viser at det er et problem at samfunnsøkonomiske analyser ikke i tilfredsstillende grad publiserer, gjerne i vedlegg, en tilstrekkelig detaljert oversikt over analysen til at interesserte brukere av analysene kan gjøre seg opp en informert mening om forutsetningene som er benyttet i analysene. Dette gjelder både nedbryting av inntekter og kostnader på en ensartet måte og publisering av enhetskostnader og enhetspriser. Nye retningslinjer bør i større grad hensynta dette behovet.

2.9 ALTERNATIVER SOM SKAL ANALYSERES

Det fremstår som et demokratisk, politisk og økonomisk problem at ikke alle alternativer kommer tidlig nok opp til at de blir vurdert i forhold til å kunne inkluderes i (eller avvises fra) den samfunnsøkonomiske analysen. Politikere risikerer dermed å få på bordet feil alternativer, og at man risikerer å vedta prioriteringer der det minst dårlige

prosjektet og ikke det beste blir gjennomført. Dette betyr at man både i planprosesser, men også ved at det riktige prosjektalternativet kommer opp på et senere tidspunkt, risikerer å bruke mer økonomiske og menneskelige ressurser på en problemstilling enn det som i utgangspunktet var nødvendig. Vi tar også til orde for å få belyst større helhetlige prosjekt av større nasjonal betydning enn mange mindre prosjekt satt opp mot hverandre, også disse ofte på bekostning av det førstnevnte.

Gitt størrelsen på mange prosjekter bør det vurderes å gjøre noe med denne problemstillingen. En mulighet er at det i forkant av store samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres åpne høringer med fremlegging av konseptskisser etter noenlunde samme system som man i dag har i arkitekt-konkurranser. En fagkomite, alternativt i samarbeid med kvalitets-sikrere, kan så gjennomgå de innkomne konseptskissene for å vurdere hvilke man eventuelt bør gå videre med i den samfunnsøkonomiske analysen og den politiske behandling. Ett større feilslått prosjekt (falsk positiv eller falsk negativ) vil være tilstrekkelig for å begrunne et slikt system. Dette vil også kunne være med å redusere konfliktnivået i forbindelse med valg av enkelte løsninger ved at alle parter blir hørt tidlig i et prosjekts livssyklus.

2.10 FINANSIERING AV PROSJEKTER MED POSITIV SAMFUNNSNYTTE

Norge må kunne gjennomføre investeringer i infrastruktur på linje med andre land for å opprettholde Norges konkurranseforhold i forhold til utlandet i det lange perspektivet. Dersom langsiktige infrastrukturprosjekter i utlandet kan finansieres med Norges sparemidler til en lånerente på under 2 prosent, jfr. punkt 2.4 over, så vil det være oppsiktsvekkende om ikke Norge kan investere egne sparemidler til samme lånerente - i Norge. Ved å sørge for at norske prosjekter får låne til en rente som er konkurransedyktig i europeisk sammenheng, så vil man sikre at finansieringskostnaden reduseres til et minimum, noe som vil gjøre til at eventuelle bompenger reduseres til et minimum og at samfunnsnyttene stiger ytterligere. Uten slik konkurransedyktig finansiering så vil Norge investere i andre lands konkurransekraft uten at man gjør det samme i Norge, og over lengre tid vil dette medføre at Norges konkurransekraft synker relativt til andre lands. Dette er neppe en villet utvikling, og man bør snarest se på hvordan denne problemstillingen kan løses på en god måte. Igjen er det snakk om politiske prioriteringer – skal vi ha infrastrukturinvesteringer i Norge som er konkurransedyktige med andre land i Europa eller ikke.

3 KONKLUSJON

I denne høringen har vi tatt for oss de problemområder som er tilbakevendende når det gjelder utnyttelse av knappe ressurser. Det kan hevdes at en del av innspillene ikke er direkte knyttet til de samfunnsøkonomiske analysene, men mer til gjennomføringen av prosjektene, for eksempel finansiering. Til dette må det sies at gjennomføring av prosjektene henger tett sammen med de samfunnsøkonomiske analysene og vice versa. Vi har valgt å ta den praktiske tilnærmingen utfra de erfaringer og problemstillinger vi møter i vår hverdag. De samfunnsøkonomiske analysene skal gjenspeile realitetene i økonomien, og da må diskusjonen rundt de samfunnsøkonomiske analysene også ivareta hvordan man kan gjennomføre samfunnsprosjekter på en minst mulig kostbar måte, og at dette igjen reflekteres i de samfunnsøkonomiske analysene.

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdragsgivere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretningsspesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Pöyry Management Consulting har kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder: Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com

