



Arkivsak 201208526-3
Arkivnr. 100
Saksh. Midtgård, Bjørn Inge

Saksgang	Møtedato
Samferdselsutvalet	23.1.2013
Fylkesutvalet	31.1.2013

HØYRINGSUTTALE - TIL "NOU 2012:16 SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER".

SAMANDRAG

Finansdepartementet har i brev frå 3.10.2012 sendt «NOU: 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser» på høyring. Ekspertutvalet, leia av professor emeritus Kåre P. Hagen ved NHH, som har forfatta NOU-en har hatt i oppgåve å gjennomgå den faglege utviklinga av nytte- kostnadsanalysar sidan Finansdepartementet sin rettleiar i samfunnsøkonomiske analysar vart gjeve ut i 2000 og seinare revidert i 2005, og vurderer aktuelle problemstillingar ut frå dette. Utvalet skal mellom anna vurderer korleis gevinstar (meirnytte) ved transportinvesteringar bør handsamast i samfunnsøkonomiske analysar. Fylkesrådmannen viser til KS sin høyringsuttale (vedlegg 2), som grunnlag for saksframlegget.

Fylkesrådmannen meiner at samfunnsøkonomiske analysar kan vera ein viktig del av beslutningsgrunnlaget for om eit offentlig tiltak, reform eller ei regelendring skal gjennomførast. For å sikra politisk legitimitet for analyseresultata, er det viktig at analyserammeverket stadig vert utvikla og fagleg oppdatert. Fylkesrådmannen er nøgd med at ekspertutvalet tilrår å oppjustera tid, nytte- og kostnadselementa i takt med velstandsauken i befolkninga (BNP veksten), der ein har fagleg grunnlag for det.

Fylkesrådmannen meiner at utrekninga av «meirnytte» bør så langt som mogleg inngå i kostnads/nytteanalysane der det er relevant (som t.d. for prosjektet Ferjefri E39), heller enn i ei skjønsmessig tilleggsvurdering.

Fylkesrådmannen sluttar seg til tilrådinga om å nytta lågare kalkulasjonsrente utover analyseperioden på 40 år. Men det er mogleg at avkastningskravet er sett for høgt for dei 40 første åra. Eg viser her til KS sin argumentasjon for å nytta 3,5% heller enn 4% som risikojustert kalkulasjonsrente.

FORSLAG TIL INNSTILLING

1. Fylkesutvalet meiner at samfunnsøkonomiske analysar kan vera ein viktig del av beslutningsgrunnlaget for om eit offentlig tiltak, reform eller ei regelendring skal gjennomførast. For å sikra politisk legitimitet for analyseresultata, er det viktig at analyserammeverket stadig vert utvikla og fagleg oppdatert.
2. Fylkesutvalet er i hovudsak positiv til tilrådingane i NOU 2012: 16 «Samfunnsøkonomiske analyser», men rår til at
 - a) Utrekning av «meirnytte» bør så langt som mogleg inngå i kostnads/nytteanalysane der det er relevant (som t.d. for prosjektet Ferjefri E39), heller enn som ei skjønsmessig tilleggsvurdering.
 - b) Risikofri kalkulasjonsrente vert sett til 3,5 %.
3. Fylkesutvalet sluttar seg til KS sin uttale til NOU 2012:16, frå 3.1.2013

Johnny Stiansen
Kst. fylkesrådmann

Thorbjørn Aarethun
Kst. samferdselssjef

Vedlegg:

1. Høyringsbrev frå Finansdepartementet frå 3.10.2012,
2. NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser
3. Høyringsuttale frå KS, frå 3.1.2013

FYLKESRÅDMANNEN, 10.1.2013:

Bakgrunn

Finansdepartementet har i brev frå 3.10.2012 sendt «NOU: 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser» på høyring. Ekspertutvalet, leia av professor emeritus Kåre P. Hagen ved NHH, som har forfatta NOU-en har hatt i oppgåve å gjennomgå den faglege utviklinga av nytte- kostnadsanalysar sidan Finansdepartementet sin rettleiar i samfunnsøkonomiske analysar vart gjeve ut i 2000 og seinare revidert i 2005¹, og vurderer aktuelle problemstillingar ut frå dette. Utvalet skal mellom anna vurderer korleis gevinstar (meirnytte) ved transportinvesteringar bør handsamast i samfunnsøkonomiske analysar.

Fylkesrådmannen viser til KS sin høyringsuttale (vedlegg 2), som grunnlag for saksframlegget. Høyringsfristen er sett til 15. januar, men fylkesrådmannen har fått utsett svarfristen til etter møtet i fylkesutvalet 31.1.2012.

Samfunnsøkonomiske analysar

Hovudformålet med samfunnsøkonomiske analysar er (jfr. FIN sin rettleiar) å:

- Klarleggja og synleggjera tiltak og reformer før avgjerslene vert fatta, gjennom å framskaffa systematisk og mest mogleg fullstendig og samanliknbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsverknader.
- Gje grunnlag for å vurderer om eit offentlig tiltak er samfunnsøkonomisk lønsamt, dvs. om summen av nytteverknader er større enn summen av kostnadsverknader.
- Gje grunnlag for å rangera og prioritera mellom alternative tiltak.
- Synleggjera fordelingsverknader for ulike regionar, næringar, grupper av husholdningar eller enkeltpersoner (f.eks. etter inntekt eller kjønn).

Ein samfunnsøkonomisk analyse utgjer ein viktig del av beslutningsgrunnlaget for om eit offentlig tiltak, reform eller ei regelendring skal gjennomførast, og bør gjera greie for og vurderer relevante forhold som ikkje kan talfestast. Analysen utgjer ikkje heile beslutningsgrunnlaget og i tillegg kjem det politiske skjønnet, som grunnlag for politiske vedtak.

Frå mandatet til utvalet

Mandat er gjengjeve i kap. 1.2 i NOU-en. Mellom anna skal utvalet vurderer følgjande:

1. Bør parametra i analysen endrast over tid som t.d. verdien av tid, betalingsviljen for miljøgode og kostnadsendringar som følgje av teknologiutvikling?
2. Kva kalkulasjonsrente bør leggjast til grunn for langsiktige tiltak - og om avkastningskravet bør differensierast etter virketida til tiltaka?
3. Bør ei karbonprisbane takast inn i rundskriv om nytte- kostnadsanalysar?
4. Korleis skal ein i analysen handtera katastrofale og irreversible verknader som det er lite sannsynleg oppstår?
5. Korleis skal gevinstar som oppstår t.d. ved transportinvesteringar handterast i samfunnsøkonomiske analysar?

¹ Sjå: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf

6. Korleis skal analyseperiode og restverdi fastsetjast?
7. Korleis kan ein talfesta verdien av ulukkesdempande tiltak? Kva vekt bør sektorovergripande standardar for nytte- og kostnadsanalysar ha ved vurdering av konsekvensar for liv og helse.
8. Om fordelingsvektar kan nyttast i nytte- og kostnadsanalysar for å justera for effektar på inntektsfordelinga.

Om ekspertutvalet sine tilrådingar

1. Verdsetting av tid og realprisjustering av tid, nytte og kostnader

Sjå kapittel 4 i NOU – en.

Tid har ein verdi

I samfunnsøkonomiske analysar vert tid verdsett som prissette verdiar. Utgangspunktet for verdsetjinga er at innspart tid alternativt kan nyttast til formål som ein går glipp av om tidsinnsparinga ikkje fann stad. Verdien av det ein går glipp av kan ein sjå på som ein «alternativkostnad» - som vil variera avhengig av kva ein går glipp av, samt individuelle preferansar for tidsbruk.

Ekspertutvalet går inn for å dele tidsbruken inn i to hovudkategoriar: Arbeidstid og fritid. For verdsetting av tid i arbeid bør arbeidsgjevaren si tapte verdiskaping (målt ved brutto reallønnskostnader) leggjast til grunn. Verdsetjing av fritid bør byggja på undersøkingar om betalingsviljen for fritid. Om slike undersøkingar ikkje ligg føre, vil det vera naturleg å nytte netto reallønn som verdi på fritid.

Prisjusterte verdiar

Praksis i norske samfunnsøkonomiske analysar har vore å halda prisane konstante gjennom analyseperioden, og ikkje ta omsyn til forventningar om at relative prisforhold kan endra seg i løpet av dei åra som inngår i analyse-perioden.

Ekspertutvalet går inn for at verdien av tid i arbeid bør prisjusterast med forventa vekst i BNP (brutto nasjonal produkt) per innbyggjar. Tilsvarande bør verdien av innspart fritid realprisjusterast med forventa vekst i BNP per innbyggjar. Om mogleg bør tidsverdiane til personane som tiltaket vedkjem nyttast i analysen. Om ein ikkje har god nok informasjon om disse tidsverdiane, er det naturleg at nasjonale gjennomsnitt vert nytta.

Utvalet finn at verdien av statistiske liv, og avleia kalkulasjonsprisar (som helse og dødelighetsrelaterte miljøverknader), bør realprisjusterast med veksten i BNP per innbyggjar. Kalkulasjonsprisar på helse- og dødelighetsrelaterte miljøverknader bør også justerast for anslag på utviklinga i helseeffekten av miljøskaden. Realprisjustering (opp eller ned) bør berre vurderast for kostnads- og nyttekomponentar der det er eit solid teoretisk og empirisk grunnlag for å anslå korleis utviklinga av verdsettinga vil avvika frå den generelle prisstigninga.

2. Kalkulasjonsrenta

Sjå kapittel 5 i NOU – en.

Kalkulasjonsrenta/diskonteringsrenta er det rentekravet/avkastningskravet som ein krev å få av ei investering dvs. den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved å binda kapitalen til eit tiltak, eller kva avkastning ein går glipp av ved ikkje å nytta kapitalen på beste alternative måte. Tankgangen her er at ei kalkulasjonsrente reflekterer at framtidige nytte og kostnader ikkje vert verdsette like høgt som nytte og kostnader i dag. Nivået på kalkulasjonsrenta har såleis stor innverknad på om eit tiltak og kva for eit tiltak som får positiv netto noverdi. Dess høgare kalkulasjonsrenta vert sett, dess høgare blir avkastningskravet til tiltaket dvs. verdiar (kostnader, gevinstar) som kjem langt fram i tid tel mindre ved høg rente enn ved låg rente.

Ekspertutvalet rår til at ein i samfunnsøkonomisk analysar av normale offentlege tiltak, som eit samferdselstiltak, vil ei reell risikojustert kalkulasjonsrente på 4 prosent vera rimeleg for verknader dei første 40 åra frå analysetidspunktet. Utover 40 år er det rimeleg å rekna med at ein ikkje kan sikra ei langsiktig rente i marknaden. For åra frå 40 til 75 år fram i tid rår utvalet difor til at renta vert sett til 3 prosent. Som diskonteringsrente for åra deretter rår utvalet til at renta vert 2 prosent:

Ekspertutvalet sitt framlegg:	0 – 40 år	40 – 75 år	75 år -
Risikofri realrente	2,5	2	2
Risikopåslag	1,5	1	0
Risikojustert kalkulasjonsrente	4,0	3	2

3. Karbonprisbane

Sjå kapittel 9 i NOU-en.

Ekspertutvalet rår til at ei felles «karbonprisbane» bør leggest til grunn for samfunnsøkonomiske analysar. Bana bør baserast på marknadsforventningane til framtidige EU klimavotepreisar. Finansdepartementet bør, i samarbeid med andre departement, konkretisera dette nærmare.

4. Katastrofale og irreversible verknader

Sjå kapittel 8 i NOU-en.

Ved irreversible verknader bør fordelane ved å venta med ei gjennomføring i det minste beskrivast og vurderast. Katastrofale verknader som ikkje er neglisjerbare vert gjerne undervurderte ved standard analysemetodar. Ein bør difor leggja vekt på å beskriva det ein veit/ ikkje veit om slike hendingar. Samfunnsøkonomiske analysar bør brukast til å synleggjera kor store ressursar som går til risikoreduksjon.

5. Gevinstar av infrastrukturinvesteringar – netto ringverknader

Sjå kapittel 8 i NOU-en

Dei siste åra er det blitt sett fokus på at store infrastrukturinvesteringar som ferjefri E39, Intercity og Bjørvika -prosjektet generer «meirnytte» (Wider economic impacts)², som ikkje vert rekna med i tradisjonelle samfunnsøkonomiske analysar. Dette gjeld i første rekkje:

1. Produktivitetsverknader av auka tettleik (agglomerasjonseffektar) gjennom kompetansekllynger.
2. Auka arbeidstilbod ved å utvida bu- og arbeidsmarknaden.
3. Auka produksjon i marknader med ufullkomen konkurranse - incentiv til å produsera meir effektivt
4. Eit betra samspel mellom transporttilbodet og arealbruken.

Ekspertutvalet rår ikkje til at slik «meirnytte» (netto ringverknader) vert rekna med generelt i dei samfunnsøkonomiske analysane, men at slike effektar bør drøftast separert:

«Det har vist seg svært vanskelig å identifisere en sammenheng mellom bystørrelse og produktivitet når man evaluerer effekten av et tiltak eller serie med tiltak etter at det er gjennomført. Utvalget

² Eit teoretisk grunnlag for dette er lagt i : Venables (2007), Evaluating Urban Transport Improvements Cost–Benefit Analysis in the Presence of Agglomeration and Income Taxation

<http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/lse/00225258/v41n2/s2.pdf?expires=1357731394&id=72322663&titleid=1311&acname=Guest+User&checksum=9D2CC1B7C0CB1DC69B57D7A0832AC1E9>

mener derfor at det ikke kan anbefales generelt å legge til grunn en slik sammenheng når man skal vurdere et prosjekt før det gjennomføres.»

«I og med at teorien gir grunn til å tro at det kan være positive netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter i byområder, kan samfunnsøkonomiske analyser av store prosjekter i tilknytning til et byområde der det kan sannsynliggjøres systematisk høyere produktivitet, utvides med en separat drøfting av netto ringvirkninger. En slik analyse kan være både kvalitativ og kvantitativ, og bør drøfte om det ligger til rette for slike effekter. 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.»

«Dersom det kan sannsynliggjøres på empirisk grunnlag at prosjektet vil kunne påvirke konkurransesituasjonen eller vil påvirke markeder som er særlig preget av ufullkommen konkurranse, kan en samfunnsøkonomisk analyse utvides med en separat drøfting av disse effektene.»

«I de tilfeller der et transportprosjekt frigjør areal som har en positiv alternativ verdi, kan det foreligge en reell samfunnsøkonomisk effekt som ikke fanges opp av den direkte brukernytten av prosjektet.»

6. Analyseperiode og restverdi

Sjå kapittel 6 i NOU-en.

Ekspertutvalet meiner at 40 år er ein meir rimeleg analyseperiode for vegprosjekt enn dei 25 åra som har vore brukt til no. Om analyseperioden for tiltaket er kortare enn tiltaket si levetid, bør det reknast ut ein restverdi med utgangspunkt i netto nyttestrøm frå siste år i analyseperioden.

7. Verdsetjing av liv og helse

Sjå kapittel 10 i NOU-en.

Den økonomiske verdien av eit statistisk liv (VSL)³ er foreslått sett til 30 mill. 2012-kroner. Utvalet rår til at denne verdien vert nytta for alle sektorar. I analysar av tiltak spesielt retta inn mot tryggleiken for barna, foreslår utvalet å dobla verdien. Tidligare har ein bare hatt verdi for VSL i samferdselssektoren, som har vore rundt 30 mill. kroner. Nyttan av eit statistisk liv (VSL) vert realprisjustert tilsvarande realveksten i BNP per innbyggjar. Inntil no har vanlegvis nyttan av eit statistisk liv ikkje vore realprisjustert.

8. Fordelingsvekter

Sjå kapittel 3 i NOU-en

Det er mogleg å nytta fordelingsvekter i nytte-kostnadsanalyser for å justera spesifikt for inntektsfordelingsvirkningar. Utvalet meiner at ein framleis bør rekna på samla, uvekta betalingsvilje, dvs. ikkje ei eksplisitt fordelingsveking. Utvalet meiner at samfunnsøkonomisk lønnsemd skal tolkast som eit oppsummerande mål på kva befolkninga til saman netto er villig til å betala for eit tiltak, ikkje som eit mål på kva som er det beste for samfunnet i vidare tyding.

Konklusjonar i KS sin høyringsuttale til NOU 2012;16

- KS er samd med utvalet i at verdien av innspart tid til arbeid og fritid bør realprisjusterast med forventa vekst i BNP per innbyggjar.
- KS går inn for å nytta ei risikofri kalkulasjonsrente på 3, 5%.

³ Estimert VSL representerer den totale betalingsviljen til ein gitt populasjon for ein risikoreduksjon, som er akkurat stor nok til at ein kan rekna med å spare eit liv.

- KS meiner at meirverdien av infrastrukturinvesteringar bør inngå i den ordinære nytte-kostnadsberekninga der det er relevant.
- KS er ikkje usamd i at analyseperioden vert sett til 40 år. KS foreslår eit skilje mellom levetid for samferdselsanlegg for «dekke» og for sjølve «traseen», med lengre levetid for «traseen».
- KS er samd i at ein i kostnad - nytteberekningar framleis bør rekna ut samla, uvekta betalingsvilje, og at ein slik analyse heller bør supplerast med ein analyse av fordelingsverknader, der det er tilstrekkeleg relevant.

Fylkesrådmannen sine merknader

Fylkesrådmannen viser til vedlagde høyringsuttale frå KS, frå 3.1.2012. Merknadane mine byggjer på og samsvarar med merknadene frå KS. Fylkesrådmannen meiner at samfunnsøkonomiske analysar kan vera ein viktig del av beslutningsgrunnlaget for om eit offentlig tiltak, reform eller ei regelendring skal gjennomførast. For å sikra politisk legitimitet for analyseresultata, er det viktig at analyserammeverket stadig vert utvikla og fagleg oppdatert. Fylkesrådmannen er nøgd med ekspertutvalet tilrå å oppjustera tid, nytte- og kostnadselementa i takt med velstandsauken i befolkninga (BNP veksten), der ein har fagleg grunnlag for det.

Med dagens metodar blir beslutningsgrunnlaget for store vegprosjekt ufullstendig, og det er vanskeleg å fastsetja den langsiktige samfunnsøkonomiske lønnsmda. Bedre metodar for verdsetting av «meirnytte» vil medverka til å redusera gapet mellom dei politiske ønska om auka satsing på samferdsel og den tilsynelatende svake samfunnsøkonomiske lønnsmda ved høgt prioriterte samferdselsprosjekt. Fylkesrådmannen viser her til at Sotrasambandet i KS1 rapport for regionpakke Bergen, som omtala i NOU-en, er rekna for å vera samfunnsøkonomisk ulønsamt (- 450 mill.kr). Utrekning av «meirnytte» bør så langt som mogleg inngå i kostnads/nytteanalysane der det er relevant (som t.d. for prosjektet Ferjefri E39), heller enn i ei skjønsmessig tilleggsvurdering

Fylkesrådmannen sluttar seg til tilrådinga om å nytta lågare kalkulasjonsrente utover analyseperioden på 40 år. Men det er mogleg at avkastningskravet er sett for høgt for dei 40 første åra. Eg viser her til KS sin argumentasjon for å nytta 3,5% heller enn 4% som risikojustert kalkulasjonsrente.

Fylkesrådmannen syner elles til KS sin høyringsuttale frå 3.1.2012 - og rår fylkesutvalet til å slutta seg til denne uttalen.