



STAVANGER KOMMUNE

Rådmannen

Det kongelige finansdepartement
Postboks 8008

0030 OSLO

Postadr.: Pb. 8001, 4068 Stavanger
Besøksadr.: Øvre Kleivegate 15
Telefon: 04005. Faks: 51507046
E-post: postmottak.radmannen@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

DERES REFERANSE

VÅR REFERANSE
SLE-12/11499-5

JOURNALNR.
2515/13

DATO
14.01.2013

HØRINGSUTTALELSE - SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER

Vi viser til Høring NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser og oversender herved høringsuttalelse fra Stavanger kommune vedtatt i formannskapet 10.01.2013. Høringsuttalelse gjengis under. Protokoll følger vedlagt.

Stavanger kommunes høringsuttalelse:

Stavanger kommune er enig i at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke er det eneste beslutningsgrunnlaget som bør legges til grunn ved valg av investeringsprosjekter, men at slike beregninger må være en viktig del av beslutningsgrunnlaget. Dagens metode for beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved samferdselsinvesteringer viser at en svært stor andel av gjennomførte og planlagte prosjekter ikke er lønnsomme. Dette kan i noen grad skyldes at mange prosjekter er begrunnet med andre forhold enn at de er lønnsomme, men det skyldes åpenbart også at dagens metode for slike beregninger er mangelfull, slik at prosjekter som egentlig er samfunnsøkonomisk lønnsomme framstår som ulønnsomme. Dette bidrar til å svekke tilliten til og dermed hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planleggingen av samferdselsprosjekter. Utvalget foreslår forbedringer i beregningsopplegget på rekke områder og Stavanger kommune er derfor grunnleggende positiv til utvalgets innstilling.

Kapittel 3 – Fordelingsvirkninger

Stavanger kommune er enig i det i nytte-kostnadsanalyser fremdeles bør beregnes samlet, uveid betalingsvillighet og at en slik analyse bør suppleres med en analyse av fordelingsvirkninger, der det er tilstrekkelig relevant. Slike fordelingsvirkninger kan tilsi at prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme likevel skal realiseres.

Kapittel 4 – Realprisjustering

Stavanger kommune er enig i at verdien av innspart tid til arbeid og fritid bør realprisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger. Manglende realprisjustering vil undervurdere framtidig verdsetting av tid og samtidig undervurdere kostnader som ev. kan tenkes å få økt realpris i framtida (f eks drivstoff). Manglende realprisjustering kan dermed bidra til å forklare at så mange gjennomførte eller planlagte samferdselsprosjekter ikke framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Kapittel 5 Kalkulasjonsrenten

Ekspertutvalget viser til at forventet realavkastning på Statens pensjonsfond utland (SPU) er anslått til 4 prosent (40 prosent statsobligasjoner til 2,5 prosent bidrar med 1 prosentpoeng pluss 60 prosent aksjer mv til 5 prosent bidrar med 3 prosentpoeng). I tråd med dette er det rimelig å anta en forventet avkastning på 4 prosent på et normalt offentlig tiltak de første 40 årene.

Renteanslaget som utvalget bygger sitt resonnement på er trolig for høyt. Norges Bank har tidligere i år anbefalt å basere handlingsregelen for finanspolitikken på en forventet avkastning på SPU på 3 prosent, dvs. 1 prosentpoeng lavere enn det anslaget utvalget tar utgangspunkt i.

Finanskrisen har vist at internasjonale finansinvesteringer kan være langt mer risikofylte enn tidligere lagt til grunn. Det er ikke bare avkastningen, men også hovedstolen som er usikker. Ved tap av hovedstol vil ikke lav/negativ avkastning i en periode kunne motvirkes av høy avkastning i en senere periode. Samvariasjon mellom ulike finansmarkeder har videre redusert muligheten til å få gevinst av bred porteføljesammensetning.

Disse erfaringene må få betydning for anslagene på risikofri rente som legges til grunn i samfunnsøkonomiske analyser. Stavanger kommune mener at ekspertutvalgets anslag er for høyt, for eksempel når samferdselsprosjekter ikke gir risiko for tap av hovedstol.

Kapittel 6 Levetid, analyseperiode og restverdi

Stavanger kommune er enig i det er mer rimelig å legge til grunn en analyseperiode på 40 år for veier, enn 25 år som har vært brukt til nå. Ved analyseperiode kortere enn levetid må det beregnes en restverdi i hovedsak ut fra netto nyttestrøm fra siste år. Effekten av forlenget analyseperiode, sammenlignet med dagens metode for beregning av restverdi, forventes å bli høyere beregnet nytteverdi.

For samferdselsanlegg bør det vurderes å skille levetid for grunnarbeider mv og levetid for veidekke, togskinner og lignende, siden førstnevnte selve samferdselstraseen har vesentlig lengre levetid enn 40 år.

Valg av analyseperiode må avspeile vesentligheten av å fange opp nytte- og kostnadsstrømmer langt fram i tid. Da nytte- kostnadsanalyser ble introdusert tidlig på 60-tallet var kalkulasjonsrenten på 10 prosent. Kontantstrømmer 25 år fram i tid ble da neddiskontert til 9,2 prosent av opprinnelig verdi. Med lavere kalkulasjonsrente må analyseperioden utvides.

Kapittel 7 Netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter

Stavanger kommune mener det er viktig å få belyst sammenhenger mellom bystørrelse og produktivitet. Empirien viser imidlertid at dette kan være vanskelig å få spesifisert rett i den samfunnsøkonomiske analysen. I tråd med utvalgets anbefaling mener Stavanger kommune at det bør foretas supplerende analyse som synliggjør netto ringvirkninger av økt bystørrelse, og at analysen kan inngå som tillegg i den samfunnsøkonomiske analysen.

Utvalget fremhever at effekter knyttet til arbeidsmarkedet i stor grad er innlemmet i den samfunnsøkonomiske analysen. Stavanger kommune legger vekt på at virkninger for arbeidsmarkedet analyseres slik at eventuelle netto ringvirkninger (tilleggsvirkninger), slik utvalget anbefaler, kan inngå som tillegg i den samfunnsøkonomiske analysen.

Stavanger kommune mener at dersom det er tilstrekkelig empirisk grunnlag til å estimere merverdi knyttet til produkt- og arbeidsmarked bør dette inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen, for å sikre rett prioritering mellom prosjekter. Stavanger kommune stiller seg spørrende om utvalget legger til grunn at det ikke foreligger norske studier på området.

Utvalget peker på at feil anslag på trafikkvekst vil slå ut i feil anslag på realisert nytte. Beregningene av trafikkvekst bygger på modellberegninger basert på befolkningsframskrivninger, reisevaner og preferanser. Utvalget viser til at veksten i trafikken ofte undervurderes. Arbeidet med konseptvalgutredningen for transportsystemet på Jæren har synliggjort usikkerheten i denne typen inngangsdata. Som eksempel kan følgende trekkes fram: De ti kommunene på Jæren hadde i 2012 en befolkning på 308 000. Statistisk sentralbyrås framskrivninger (gjort i 2011) viser en befolkning på 450 000 i 2040. Dette er 80 000 flere enn prognosen i Fylkesplanen for langsiktig byutvikling på Jæren, som viser 370 000 i 2040. Sistnevnte ble lagt til grunn i konseptvalgutredningen i 2009. Stavanger kommune mener at den samfunnsøkonomiske analysen med andre ord må bidra til at konklusjonen blir robust nok til å takle et slikt variasjonsspenn i tillegg til usikkerhet i reisemiddelvalg og preferanser som følge av tiltakene i konseptet.

Ulike transportmidler tilgjengelig inngår i ulike segmenter av transportmarkedet. Stavanger kommune savner en mer detaljert drøftelse av transportmarkedet og hvordan etterspørsel og tilbud innenfor hvert transportsegment virker inn på samfunnsøkonomisk nytte av et tiltak eller en pakke med tiltak. Dette inkluderer endring i preferanser og beregning av tidsverdi. I drøftelse av tidsverdien legger utvalget til grunn at det kan være aktuelt å fravike gjennomsnittlig tidsverdi for landet sett under ett. Dette er Stavanger kommune enig i. Alternativ tidsbruk knyttet til selve transporten blir ikke drøftet. Ulike transportmidler har ulike positive og negative tilleggsaspekter blant annet knyttet til tidsanvendelsen. Er det elementer her som kan inngå i analysen? F.eks nytten av «dødtid», tid til å jobbe eller være sosial på toget, fysisk aktivitet ved å sykle mv.

Utvalget drøfter nytte av alternativ arealutnyttelse og bruker som eksempel et veianlegg som blir lagt under bakken. Arealet oppå veianlegget kan få en alternativ anvendelse og bli tillagt positiv verdi i analysen. Det hadde vært interessant med en ytterligere drøftelse av alternativ anvendelse av areal, i form av reduksjon av areal til transport og betydning av økt utnyttelse av areal (for eksempel fortetting i kollektivakser) .

Utvalget framhever at retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser må være basert på oppdatert forskning og teoriutvikling. Samtidig skal anbefalingene være robuste og basert på et empiri. Utvalget peker på tilfeller der det empiriske grunnlaget viser variasjon eller ikke er godt nok som grunnlag for å estimere effekt, og vektlegger at det ble foretatt egne analyser som kan inngå som tillegg i hovedanalysen av samfunnsøkonomisk nettonytte.

Kapittel 8 Katastrofer og irreversible virkninger

Stavanger kommune har ikke merknader til utvalgets tilrådninger.

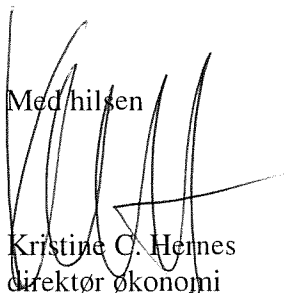
Kapittel 9 Karbonprisbaner

Stavanger kommune har gjennom Framtidens byer og ordføreravtalen forpliktet seg til å bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Ekspertutvalget gir en god drøfting av prissetting av klimagassutslipp. Stavanger kommune har ingen merknader til vurderingene gjort av ekspertutvalget.

Kapittel 10 Verdsetting av liv og helse

Som følge av manglende teoretisk grunnlag for å utarbeide en sektorovergripende standard for beregning av statistisk leveår og kvalitetsjustert leveår, anbefaler utvalget å benytte statistisk leveår som sektorovergripende standard knyttet til verdsetting av liv og helse. Stavanger kommune legger stor vekt på forebygging og folkehelse og det arbeides systematisk med å tillegge dette større vekt. Ved rulleringen av kommuneplanen er dette foreslått som overordnet tema. Planprogrammet ligger nå på høring. Stavanger kommune anbefaler derfor at det knyttet til samfunnsøkonomiske analyser skal foretas tilleggsanalyser som synliggjør statistisk leveår og kvalitetsjustert leveår. Slik at prosjekters virkning for folkehelse, levekår og livskvalitet synliggjøres og kan tillegges vekt.

Med hilsen



Kristine C. Hernes
direktør økonomi



Sabina Leto
rådgiver

Vedlegg 1: Protokoll fra Stavanger formannskap

Saksprotokoll

Økonomiavdelingen

Postadr.: Postboks 8001, 4068 Stavanger
Besøksadr.: Øvre Kleivegate 15
Telefon: 04005. Faks: 51507046
E-post: postmottak.ekonomi@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

REFERANSE
SLE-12/11499-4

JOURNALNR.
2422/13

DATO
14.01.2013

Utvalg: Stavanger formannskap
Møtedato: 10.01.2013
Sak: 5/13

Resultat: Enstemmig

Arkivsak: 12/11499
HØRING NOU 2012:16 - SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER

Formannskapetets enstemmige vedtak:

Forslag til høringsuttalelse slik det framkommer i vedlegg I vedtas.

