

ANNEX 6: ECON'S NASJONALE FORSLAG

ECON har tidligere sendt inn innspill til Finansdepartementet i forbindelse med høring om samfunnsøkonomiske analyser i januar 2013 (mens ECON fremdeles var en del av ECON Pöyry. Finansdepartementet har senere fulgt opp med rundskriv R-109/14 hvor enkelte ting er hensyntatt, mens andre ting i liten eller ingen grad er hensyntatt og fremdeles fremstår som problemområder i samfunnsøkonomiske analyser, noe alle som tar beslutninger basert på samfunnsøkonomiske analyser bør være klar over.

Innspillene dekket områdene:

Knappe ressurser (ikke omtalt i R-109/14 men det er nå blitt regelen at større prosjekter utlyses i hele EØS/EU-området):

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.

Kalkulert skattekostnad (ikke hensyntatt i R-109/14 – utgjør fortsatt et problem):

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.

Diskonteringsrente (delvis omtalt i R-109/14):

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 udiskonterert 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 udiskonterert, så hindrer dagens retningslinjer en fullverdig politisk behandling.

Empiriske data og sammenlignbare prosjekter (ikke omtalt i R-109/14):

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 tilfredsstiller 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 prioriteringsrekkefølge.

Arbeidsnytte og fritidsnytte (omtalt og løst i R-109/14 gjennom henholdsvis brutto og netto reallønn):

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).

Håndtering av regioner i analysene (ikke omtalt i R-109/14 – fortsatt uløst, særlig med hensyn til bruken av nettoflytting mellom regioner internt i Norge, dvs befolkningsfremskrivninger, jfr annex 5 over):

Et konfliktfylt 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 reforderes 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.

Standardiserte analyser og publisering (delvis omtalt i R-109/14 men standardisering fortsatt et problem):

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.

Alternativer som skal analyseres (omtalt i R-109/14 men omgås av mange offentlige etater):

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.

Finansiering av prosjekter med positiv samfunnsnytte (ikke omtalt i R-109/14 - uløst):

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.