
Sammendrag:

Verktøy for samfunnsøkonomisk analyse i transportetatene og Avinor – en gjennomgang

TØI rapport 1349/2014

Forfattere: Kenneth Løvold Rødseth, Marit Killi

Oslo 2014 98 sider

Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor har bedt Transportøkonomisk institutt (TØI) om å gjennomgå deres bruk av samfunnsøkonomiske analyseverktøy i forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan 2018-2027. Hovedformålet med dette arbeidet er å innhente kunnskap om og oversikt over hvordan analysen brukes i etatene, samt å kartlegge i hvilken grad de etatsvise metodikkene er konsistente. Både oppbyggingen av metoder og anvendelsen av samfunnsøkonomiske analyser i de ulike etatene vektlegges.

Bakgrunn

Samfunnsøkonomiske analyser bygger på en rekke forutsetninger, blant annet hva gjelder fremtidig utvikling i trafikkarbeid og i relevante priser. Den beregnede lønnsomheten av et tiltak er sensitiv til forutsetningene som ligger til grunn for analysene. Det er derfor spesielt viktig at tiltak som skal vurderes opp mot hverandre utredes med bakgrunn i de samme basisforutsetningene.

I Norge er det fire transportetater (*Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor*) som har hvert sitt transportmiddel som fokusområde. Etatene har i stor grad utviklet sine egne metodeverktøy og retningslinjer for gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det er stor grad av inkonsistens mellom deres metoder og metodebruk, vil det vanskeliggjøre en sammenlikning av prosjekter mellom etatene. Dette kan medføre at tiltak for enkelte transportmidler fremstår som mer lønnsomme enn for andre transportmidler, selv om det reelt sett ikke er tilfelle.

Formålet med dette prosjektet har vært å innhente kunnskap og oversikt over hvordan samfunnsøkonomiske analyser benyttes i etatene, og å kartlegge i hvilken grad de etatsvise metodikkene er konsistente. Denne rapporten beskriver hvordan etatenes metoder er bygget opp og hvilke parameterverdier som er benyttet. Den beskriver samfunnsøkonomisk analyse generelt med fokus på nytte-kostnadsanalyser men berører også til en viss grad kostnadsvirkningsanalyser. Rapporten tar også for seg nasjonale transportmodeller som i noen grad benyttes til etatenes samfunnsøkonomiske analyser.

I tillegg til en grundig kartlegging av oppbyggingen av etatenes metoder og deres retningslinjer for metodebruk vurderes også etatenes faktiske metodebruk med utgangspunkt i ett eller to representative prosjekter fra hver enkelt etat.

Eksempelprosjektene er valgt ut av etatene selv, og er ment å dekke både person- og godstransport der dette er aktuelt. Prosjektene er:

- Statens Vegvesen: Utbedring av E16 mellom Bagn og Bjørge
- Jernbaneverket: Bygging av ny stasjon på Kolbotn (persontransport) og ny forbindelse til Alnabru (godstransport).
- Kystverket: Farledsutbedring til Borg havn
- Avinor: Endring i lufthavnstruktur ved Helgeland

Datainnsamling

Vi har i dette arbeidet basert vår informasjonsinnhenting på en rekke kilder:

- etatenes håndbøker for samfunnsøkonomiske analyser og rapporter om etatenes metodeverktøy og nylige metodeoppdateringer
- etatenes dokumentasjon av sine eksempelprosjekter
- to møter mellom TØI og transportetatene
- et spørreskjema utviklet av TØI, som ble sendt til etatene i forbindelse med det første møtet med mellom TØI og etatene
- oppfølgende e-postutveksling mellom TØI og transportetatene med formål om å avklare ulike spørsmål rundt etatenes metoder og metodebruk

En generell kommentar er at etatenes metoder og metodebruk burde vært bedre dokumentert. Vår kartlegging har vært en stor og omfattende oppgave som har krevd en rekke oppfølgingsspørsmål til etatene.

Viktige funn

Vi tar for oss konsistensen mellom etatenes metoder og metodebruk. Områder hvor etatene er reelt sett forskjellige, og områder hvor vi mener at det er grunnlag for å skape mer konsistens mellom etatenes samfunnsøkonomiske analyser kartlegges.

Det er flere likheter mellom etatenes samfunnsøkonomiske analyser. Alle etatene bygger sine analyser på bruttokostnadsmetoden, og med unntak av Kystverket benytter etatene også den samme aktørinndelingen i sine analyser. Etatene har tilpasset seg eller er i ferd med å tilpasse seg til de nye retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014), noe som vil bidra ytterligere til å gjøre etatenes analyser mer sammenliknbare. Etatenes foreliggende veiledere innen samfunnsøkonomisk analyse har også en rekke fellestrekk, og virker i ulik grad å bygge på Statens Vegvesens håndbok V712 (Statens Vegvesen, 2014a). Blant annet har Avinor kommentert at de ønsker å legge sine analyser så nært opp mot Statens Vegvesens håndbok som mulig. Denne felles basisen til tross, finner vi allikevel at det også er en rekke forskjeller mellom etatenes metoder og metodebruk. De viktigste forskjellene kan sammenfattes på følgende måte:

1. Transportetatene har tidligere vurdert nytte og kostnadsvirkninger for fire hovedaktører: trafikanter og transportbrukere, operatører, det offentlige og samfunnet for øvrig. Kystverket har gått bort fra den veletablerte inndelingen i 4 aktører, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne deres analyser med de øvrige etatenes analyser og å vurdere fordelingsvirkninger.

2. Jernbanelivet, Statens Vegvesen og, til en viss grad, Avinor har standardiserte oppsett for hvilke nytte- kostnadskomponenter de behandler i sine samfunnsøkonomiske analyser. Kystverket har på nåværende tidspunkt ikke noe standardisert oppsett for hvilke nytte- kostnadskomponenter som behandles i analysene.
3. Statens Vegvesen og Kystverket er de eneste etatene som har eksplisitte retningslinjer for behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser. Vi finner ikke at Avinor normalt sett vurderer ikke-prissatte konsekvenser som en del av den samfunnsøkonomiske analysen, mens Jernbanelivet ikke behandler ikke-prissatte konsekvenser på en konsistent måte.
4. Det er også forskjell mellom etatene med hensyn til vektlegging av ulike prissatte virkninger, også i tilfeller hvor etatene behandler det samme transportmidlet. Eksempelvis er Jernbanelivet den eneste etaten som prissetter sparte køkostnader ved redusert veitrafikk.
5. Jernbanelivet er den etaten som oftest oppdaterer og tilpasser sine metodeverktøy. Dette er positivt ettersom det bidrar til kontinuerlig kunnskapsoppdatering innen samfunnsøkonomiske analyser. På den andre siden gjør dette det vanskelig å sammenlikne Jernbanelivets utredninger med de andre etatenes utredninger, samt at Jernbanelivets egne utredninger som er utført på ulike tidspunkt heller ikke vil være direkte sammenliknbare. Uansett er det viktig med god nok dokumentasjon slik at det går an å se hvilke forutsetninger som er brukt i hver enkelt utredning.
6. Vektleggingen av gods og persontransport varierer mellom etatene. Dette skyldes til en viss grad reelle forskjeller mellom etatene med hensyn til viktigheten av gods og persontransport på deres områder. På den ene siden er Kystverket som utelukkende behandler godstransport mens Avinor på den andre siden kun behandler persontransport. Statens Vegvesen tar hensyn til gods, men vedgår at godstransport er grovere behandlet i deres analyser enn i Jernbanelivets analyser. Statens Vegvesen tar for eksempel ikke hensyn til verdien av pålitelighet og varenes verdi, noe Jernbanelivet gjør.
7. Vår gjennomgang viser at det i hovedsak er Statens Vegvesen som benytter nasjonale transportmodeller, mens de andre etatene benytter enklere/egne modellverktøy eller anslag på tiltaksavhengig trafikkvekst.
8. Vi finner en rekke forskjeller mellom etatene når det gjelder bruk og oppdatering av enhetspriser, og opplever også at realprisjustering gjøres i varierende grad.
9. Vi opplever at etatenes definisjon og praksis rundt fastsettelse av tiltakets levetid er inkonsistent, samt at grunnlaget for deres beregninger av restverdier spriker.
10. Basisår for kronekurs og henføringsår varierer mellom etatene og mellom utredninger innen samme etat. Dette er spesielt problematisk i fellesutredninger slik som Nasjonal Transportplan, hvor hensikten er å sammenlikne flere prosjekter mot hverandre.

Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens funn presiserer vi 11 punkter som vil bidra til økt konsistens mellom etatenes metoder og metodebruk. Disse punktene kan forenklet sammenfattes til:

1. Utvikle en bedre felles forståelse av hvilke nytte- og kostnadskomponenter som skal tas med i etatenes analyser. Konsistens er spesielt viktig i de tilfellene hvor etatene behandler de samme transportmidlene, dvs. når tiltaket virker på tvers av transportmidler. Vi anbefaler derfor at etatene samarbeider om et standardisert metodeoppsett som synliggjør alle relevante nytte-kostnadskomponenter på tvers av alle transportmidler.
2. Vi anbefaler at alle avvik fra standardanbefalingene (eksempelvis retningslinjer og håndbøker) bør dokumenteres ved gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser. Både Avinor og Kystverket sier at effekter som ikke rapporteres i tiltaksvurderingen likevel kan ha vært vurdert under arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen, men at de har blitt funnet neglisjerbare. Denne praksisen gjør det vanskelig å kvalitetssikre og å etterprøve analysene.
3. Økt konsistens i valget av basisparametere bør etterstrebes, blant annet når det gjelder behandling av levetid og restverdier, samt valg av basisår for kronekurs og diskonteringsår. Dette er spesielt viktig i fellesutredninger, slik som arbeidet med Nasjonal Transportplan.
4. Legge til rette for at flere etater kan benytte de nasjonale transportmodellene. Dette er spesielt viktig ettersom mange prosjekter motiveres utfra nettopp det å flytte gods fra vei til sjø og bane eller folk fra bil til buss og tog.
5. Mer konsistent bruk av enhetspriser, blant annet gjennom en økt grad av informasjonsutveksling mellom etatene når det gjelder bruk og justering av enhetspriser.
6. Bedre retningslinjer for enhetlig behandling av byggeperioden og anleggskostnader i etatenes samfunnsøkonomiske analyser.
7. Mer fokus på ikke-prissatte konsekvenser og følsomhetsanalyser, og klarere retningslinjer for når man bør ta hensyn til disse i arbeidet med konsekvensanalysen.
8. Bedre dokumentasjon av hvordan skatter og avgifter behandles i etatenes samfunnsøkonomiske analyser. Dette kan avdekke eventuelle avvik mellom etatene på dette punktet.
9. En mer konsistent praksis for når andre etaters planlagte prosjekter skal tas med i null-alternativet.
10. Meldeplikt mellom etatene ved store endringer i analyseverktøyene (eksempelvis ved tillegg av nye parametere eller endring av enhetspriser).
11. Vurdere oppretting av et eget tverrfaglig organ som gir felles retningslinjer.

Slik vi ser det har ikke samarbeidet mellom etatene i forbindelse med NTP-arbeidet og metodegruppen i tilstrekkelig grad ført til en samordning mellom etatene knyttet til metodebruk og enhetspriser. Gjennomføring og ivaretagelse av anbefalingene ovenfor kan gjøres på flere måter. Det kan opprettes et eget organ under departementet eller i regi av forskningsinstituttene i sektoren. En annen mulighet er at ansvaret for samfunnsøkonomiske analyser i etatene legges til DFØ (Direktorat for økonomistyring). De ansvarlige eller organets oppgave vil være å etablere og vedlikeholde et system for samfunnsøkonomiske analyser for transportsektoren som

helhet, og som kan gi anbefalinger til NTP-sekretariatet om hva som skal brukes i NTP. Ved å sentralisere spørsmålene om metode og enhetspriser gjennom et eget organ, og la de bli avgjort på faglig grunnlag, vil vi oppnå større grad av konsistens mellom etatene.

I et slikt organ vil all ny informasjon kunne samles, diskusjon og avgjørelser knyttet til hvordan ny kunnskap skal innarbeides i analysene gjøres og rutiner for bruk av supplerende analyser, som følsomhetsanalyser og fordelingseffekter avklares (jfr. ASEK i Sverige). Vedtak og anbefalinger fra organet bør være offentlig tilgjengelige i oppdaterte og verifiserte registre. Dette vil, foruten å sikre konsistens mellom etatene, også gi større mulighet for etterprøvbarehet av analysene og forutsetningene de bygger på.

Det er viktig å poengtere at, selv om det er fordelaktig å skape stor grad av konsistens mellom etatenes metoder og metodebruk, kan denne tilnærmingen også innebære noen ulemper. Hvis alle etatene må "gå i takt", kan selvfølgelig noe av kreativiteten forsvinne på FoU-siden. En mildere form for tverretattlig samarbeid vil derfor være å tillate noen grad av avvik mellom etatenes praksis, forutsatt at årsaken til avviket dokumenteres og deles med de andre etatene. Dette vil være en praksis som vi opplever at i liten grad finner sted i dag. I arbeidet med denne rapporten har vi sett at det kan være gode grunner til avvik som ikke fanges opp i etatenes retningslinjer, men som først framkommer i konkret analysearbeid.