

Sammendrag:

22 lands retningslinjer for behandling av netto ringvirkninger i konsekvensutredninger: En litteraturstudie

TØI rapport 1382/2014

Forfattere: Paal Brevik Wangsness, Kenneth Løvold Rødseth og Wiljar Hansen

Oslo 2014 80 sider

Netto ringvirkninger av infrastrukturprosjekter er virkninger som kommer i tillegg til virkningene som fanges opp i en konvensjonell nyttekostnadsanalyse. Netto ringvirkninger kan oppstå når et prosjekt endrer likevekten i sekundærmarkeder (arbeids-, produkt-, eiendomsmarked etc.) og disse markedene er preget av vesentlig markedsvikt for prosjektet realiseres. Vi har undersøkt hvordan man i 22 i-land tar hensyn til netto ringvirkninger i sine konsekvensanalyser. 15 av disse landene anerkjenner minst en av de 12 typene netto ringvirkninger vi har kartlagt, men bare 10 av landene anbefaler konkrete metoder til beregningen av ringvirkningene. Det er også stor variasjon i anbefalte metoder i de aktuelle landene. Netto ringvirkninger er et fagfelt som har hatt en formidabel modningsprosess de siste ti årene. Vår studie viser allikevel at det fortsatt er et stykke igjen til en internasjonal konsensus på dette området, og det er derfor en faglig utvikling det er viktig å følge med på og bidra til.

I forbindelse med Statens vegvesens revisjonen av håndbok V712 – Konsekvensanalyser har Transportøkonomisk Institutt fått i oppdrag å gjøre en litteraturgjennomgang der det kartlegges hvordan netto ringvirkninger beregnes og inkluderes i nyttekostnadsanalyser (NKA) og konsekvensanalyser i andre land. Oppdraget har vært å lage en rapport som inneholder:

1. Klar definisjon av hva netto ringvirkninger er.
2. Kort teoretisk og pedagogisk beskrivelse av når og hvordan netto ringvirkninger kan oppstå.
3. Oversikt over hvilke land som tar hensyn til slike vurderinger i sine konsekvensanalyser.
4. Beskrivelse av hvordan netto ringvirkninger blir tatt hensyn til i disse landene, herunder om det inngår eksplisitt i nytte–kostnadsanalysen.
5. Oversikt over metodene som er brukt i disse landene.

I vår undersøkelse har vi tatt utgangspunkt i 22 land som det er naturlig for Norge å sammenligne seg med, nemlig Norden, de øvrige EU15 landene, USA, Canada, Sveits, Australia, New Zealand og Japan.

Definisjonen

Generelt om ringvirkninger: Ringvirkninger av et tiltak er realøkonomiske effekter utover de markedene (primærmarkedene) som berøres direkte av tiltaket, dvs. endringer i likevekten i sekundærmarkedene. F.eks. kan arbeidsmarkedet eller eiendomsmarkedet påvirkes av tiltak i transportmarkedet.

Om netto ringvirkninger: Netto ringvirkninger oppstår dersom de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket i sekundærmarkedene (summen av ringvirkninger) er forskjellige fra virkningene i primærmarkedene (brukernytte). Denne differansen kan være positiv eller negativ.

Når netto ringvirkninger kan oppstå: Dersom ringvirkninger skal ha netto samfunnsøkonomisk virkning utover brukernytten må det foreligge en markedssvikt i sekundærmarkedene. Det betyr at det i situasjonen for tiltaket er et under- eller overforbruk av ressurser i disse markedene, sammenlignet med det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Netto ringvirkninger oppstår dersom tiltaket påvirker dette under- eller overforbruket, eller i samspill med markedssvikten genererer virkninger som ikke kan oppstå under fullkommen konkurranse. Da har ringvirkningene i sum en samfunnsøkonomisk verdi utover brukernytten.

Når netto ringvirkninger ikke kan oppstå: Dersom det ikke foreligger vesentlig markedssvikt i sekundærmarkedene, vil summen av ringvirkninger være den samme som brukernytten. Da fanges all relevant nytte i en velspesifisert NKA.

Typer netto ringvirkninger fra litteraturstudien

I gjennomgangen av de 22 landenes viledere har vi avdekket 12 ulike typer netto ringvirkninger (se tabell 1), som i prinsippet ikke overlapper hverandre. Teorien bak disse netto ringvirkningene forklares i rapporten.

Tabell 1: Typologi av netto ringvirkninger

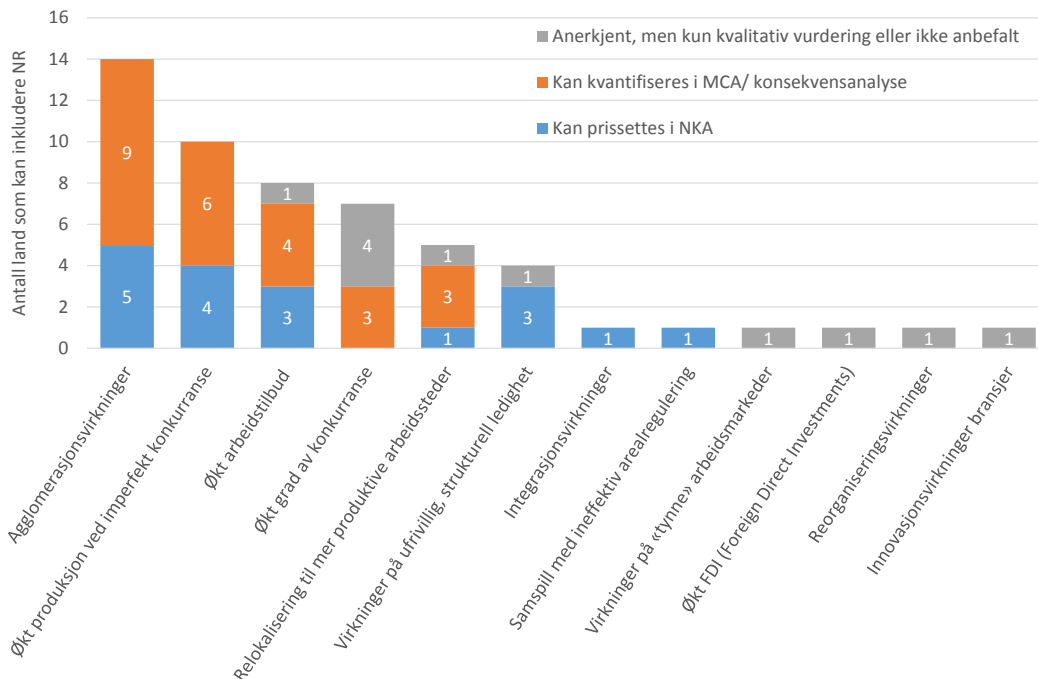
| Hovedkategori | Underkategori | Underkomponent |
|--|---|---|
| NR1: Agglomerasjonsvirkninger | | |
| NR2: Virkninger i marked med imperfekt konkurranse | NR2a: Økt produksjon i marked med imperfekt konkurranse | |
| | NR2b: Økt grad av konkurranse | |
| NR3: Arbeidsmarkedsvirkninger | NR3a: Økt arbeidstilbud som følge av reduserte pendlerkostnader | NR3aa: Økning i antall personer som velger å jobbe |
| | | NR3ab: Økning i antall timer jobbet av allerede sysselsatte |
| | NR3b: Relokalisering til mer produktive arbeidssteder | |
| | NR3c: Virkninger på ufrivillig, strukturell ledighet | NR3ca: Virkninger fra byggeperioden |
| | | NR3cb: Virkninger av bedre infrastruktur |
| | | NR3cc: Virkninger av styrket konkurransevne med utlandet ved økte internasjonale markedsandeler til havner eller flyplasser |
| NR3d: Virkninger på «tynne» arbeidsmarkeder | | |
| NR4: Virkninger av forbedret internasjonal tilknytning | NR4a: Økt FDI (Foreign Direct Investments) | |
| | NR4b: Integrasjonsvirkninger | |
| NR5: Andre typer netto ringvirkninger | NR5a: Bedre infrastruktur i samspill med ineffektiv arealregulering | |
| | NR5b: Reorganiseringsvirkninger | |
| | NR5c: Innovasjonsvirkninger i bygg-, anlegg- og transportbransjen | |

Utenlandsk praksis knyttet til vurdering av netto ringvirkninger

I vår gjennomgang har vi identifisert 54 observasjoner av ulike typer netto ringvirkninger som anerkjennes i utenlandske veiledere. Figur 1 viser hvordan observasjonene kan fordeles med hensyn til type ringvirkning.

Agglomerasjonsvirkninger er den typen netto ringvirkning som flest veiledere anerkjenner, i alt 14 av 22 land. På andre plass er typen økt produksjon ved imperfekt konkurranse. Halvparten av de 12 typene netto ringvirkninger inkluderes bare 1 gang hver i de gjennomgåtte landenes veiledere, og kan således ikke kalles «mainstream».

Figuren viser også hvorvidt landenes veiledere tillater at de ulike typene netto ringvirkninger kan prissettes og inkluderes i NKA, om de kan kvantifiseres eller prissettes i multikriterieanalyse/ konsekvensanalyse (separat fra NKA) eller om de kun er gjenstand for kvalitativ vurdering eller ikke anbefales vurdert. Her ser det ut til at de typene som er mest «mainstream» også er de som i størst grad tillates prissatt, og vice versa.



Figur 1: Hvilke netto ringvirkninger anerkjennes i utlandet

10 av 22 land anerkjenner netto ringvirkninger og har metode for å beregne deres omfang. 5 av landene anerkjenner netto ringvirkninger, men viser ikke til noen metode. 7 av landene anerkjenner ikke netto ringvirkninger i sin nasjonale veileder, eller så eksisterer ingen nasjonal veileder. Av 54 observasjoner av ulike typer netto ringvirkninger i veilederne, gis det anbefalinger om metoder for beregning for 25 av disse observasjonene. For de 6 «mainstream» typene, som er beskrevet i 4 eller flere lands veiledere, ser vi at det er sammenheng mellom hvor mange land som anerkjenner dem og hvor mange land som har metoder for å beregne dem. Det er derimot svært få metoder som er like mellom land. Unntaket er de anbefalte metodene fra britiske DfT, som det henvises til generelt i 10 veiledere, og delvis benyttes i New Zealand, Irland, Frankrike og Belgia.

Avsluttende bemerkninger

Våre funn viser at det er stor spredning i hvorvidt og hvilke netto ringvirkninger landene anerkjenner, samt hvorvidt det eksisterer anbefalinger av metoder til å vurdere disse effektene. Flere land gir også en rekke forbehold og/eller kriterier som må oppfylles for at netto ringvirkninger kan vurderes i deres konsekvensutredninger.

Det er også liten grad av internasjonal konsensus omkring metodeanbefalinger. Med et lite unntak av Storbritannias metodeanbefalinger, som også delvis legges til grunn for anbefalingene i en håndfull land, er det ingen land som har tilnærmet like anbefalinger om beregningsmetoder. Våre funn supplerer og forsterker dermed Hagen-utvalgets (NOU 16, 2012) konklusjon om at det på nåværende tidspunkt ikke er en veletablert konsensus om omfanget av netto ringvirkninger, og om hvordan disse virkningene skal belyses i transportplanleggingen.

I det videre arbeidet med netto ringvirkningers i transportetatenes konsekvensanalyser er det flere viktige ting å ha i mente. For det første mener vi at det fortsatt eksisterer forbedringspotensial for konvensjonell nyttekostnadsanalyse innen transportsektoren. En gjennomgang av transportetatene og Avinors metoder og metodebruk innenfor samfunnsøkonomiske analyser (Rødseth og Killi, 2014) avdekket at det er variasjoner i hvilke effekter etatene behandler i sine samfunnsøkonomiske analyser og hvilke parametere analysene bygger på. Dersom etatenes konsekvensutredninger skal utvides til også å ta hensyn til netto ringvirkninger, vil dette øke kompleksiteten til etatenes samfunnsøkonomiske analyser, og vil kunne bidra til å forsterke de allerede eksisterende forskjellene mellom etatene. For det andre, vil en «korrekt» hensyntagen til netto ringvirkninger innebære å ta innover seg et komplekst konsekvensbilde som er svært påvirkelig av endringer i økonomien. Siden netto ringvirkninger er et symptom på foreliggende ineffektivitet i økonomien, vil størrelsen på netto ringvirkninger påvirkes av eventuelle direkte virkemidler for å korrigere markedssvikt (f.eks. justering av skatte- og trygdesystem som medfører økt arbeidstilbud). I tillegg er det viktig å ta hensyn til at overlappende eller konkurrerende prosjekter vil påvirke omfanget av et enkelttiltaks netto ringvirkninger, og det er derfor viktig å se slike prosjekter i sammenheng på planleggingstidspunktet. Denne problemstillingen er også gyldig ved konvensjonell nyttekostnadsanalyse.

Dette dokumentet kan leses som en statusrapport for hvordan netto ringvirkninger blir tatt hensyn til i offisielle veiledere i land det er naturlig å sammenligne seg med. Selv om praksis varierer sterkt mellom land, er det tydelig at konseptet netto ringvirkninger har hatt en formidabel modningsprosess over de siste ti årene, sterkt hjulpet av arbeidet til Department for Transport i Storbritannia. Uavhengig av hvordan transportetatene velger å forholde seg til netto ringvirkninger framover, er det sterkt anbefalt at de fortsetter å holde øye med utviklingen av praksis i utlandet, og framskrittene inne forskning på temaet, både i Norge og utlandet.