

## Sammendrag

# Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og hensynet til geografisk fordeling

TØI rapport 1739/2019  
Forfatter: Askill Harkjerr Halse  
Oslo 2019 30 sider

*Mye tyder på at geografisk fordeling spiller en viktig rolle for beslutninger om store statlige investeringer, men i Norge mangler det veiledning i hvordan en skal analysere og vurdere fordelingsvirkningene av slike prosjekter. Dette betyr at det ikke kommer fram hvorvidt det er en avveining mellom fordelingshensyn og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Enkelte andre land som Storbritannia og Sverige har mer detaljert veiledning, dette bør utarbeides også i Norge. I norsk sammenheng er det naturlig å se geografisk fordeling i sammenheng med målene for distriktpolitikken.*

## Bakgrunn og avgrensning

Målet med denne studien er å kartlegge eksisterende kunnskap om metoder for å ta hensyn til geografisk fordeling på et faglig grunnlag når en vurderer statlige investeringsprosjekter, samtidig som en legger vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Fokus er særlig på geografisk fordeling. Det er godt dokumentert at mange norske investeringsprosjekter har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men det er ikke klart hvorvidt dette skyldes at det er en målkonflikt mellom lønnsomhet og fordelingshensyn. Fordelingsvirkninger kan være relevante for vurdering både av hvert enkelt investeringsprosjekt og for en portefølje av prosjekter.

Studien tar utgangspunkt i den norske modellen for utredning av store statlige investeringer, der en gir en faglig anbefaling om valg av alternativ basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom også fordelingsvirkninger skal være en del av grunnlaget for anbefaling forutsetter det at vurderinga av disse har en klar faglig forankring. Når det gjelder store statlige investeringer er det særlig relevant å se på fordeling mellom større geografiske enheter (fylker eller landsdeler) og mellom by og distrikt. Rapporten omtaler særlig virkninger av samferdselsprosjekter, men mange av problemstillingene gjelder også andre sektorer.

## Litteratur om prosjektvurdering

Ifølge Statens prosjektmodell skal en gjøre analyser av (1) samfunnsøkonomisk lønnsomhet – herunder både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser, (2) måloppnåelse og (3) fordelingsvirkninger. Den faglige anbefalinga av valg av alternativ skal bare bygge på (1). Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er beregnet basert på uvektet betalingsvilje, noe som kan innebære at de med høy inntekt eller formue får stor vekt.

En studie av praksis i norske utredninger (Bull-Berg mfl. 2014) finner at skillet mellom ikke-prissatte konsekvenser, måloppnåelse og fordelingsvirkninger ofte er uklart. Dette kan blant annet skyldes at det mangler veiledning i hvordan fordelingsvirkninger skal analyseres og omtales. Den offisielle veilederen fra Direktoratet for Økonomistyring (DFØ) gir kun forslag til aktuelle grupper som kan inngå i en slik analyse.

Både Storbritannia og Sverige – særlig førstnevnte – har detaljert veiledning i hvordan fordelingsvirkninger av samferdselsprosjekter skal analyseres og omtales. I begge tilfellene skal en synliggjøre hvilke grupper som kommer særlig godt og særlig dårlig ut. Metodene er mindre egnet til å si om fordelingsvirkningene er store eller små i absolutt forstand. I den svenske malen skal en oppgi fordelingsvirkninger med hensyn til geografiske områder. I den britiske veiledningen er det mer vekt på utsatte grupper, geografi er ikke et hensyn i seg selv. Tidligere kartleggingsstudier av praksis i ulike land tyder på at de fleste ikke har like detaljert veiledning som disse to landene, men det mangler oppdaterte studier av dette.

## **Distriktpolitikk i Norge**

Målene for distriktpolitikken har endret seg noe over tid, men et sentralt hensyn har vært å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en egen veileder i analyse av distriktsmessige virkninger som gir ganske sterke føringer om at de distriktsmessige virkningene av statlige tiltak skal analyseres og at departementet skal involveres dersom disse virkningene er vesentlige.

I hvilken grad et område anses som en del av distriktene er definert ved den såkalte distriktsindeksen. Denne blir brukt til å avgrense virkeområdet for ulike støtteordninger for distriktene og inngår i inntektssystemet for kommunene. Indeksen angir i hvilken grad et område har utfordringer som er karakteristiske for distriktene, og bygger på reiseavstander kombinert med økonomiske og sosiale indikatorer. Forslaget til ny indeks bygger i stor grad på sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå.

## **Litteratur om samferdsel og rettferdig fordeling**

Det er en nokså omfattende litteratur om samferdsel og fordeling som til dels tar utgangspunkt i normative teorier om hva som er rettferdig fordeling. Denne synes i stor grad å omhandle fordeling på et veldig lavt geografisk nivå eller langs andre dimensjoner enn geografi, og ofte også andre typer tiltak enn store statlige investeringer. Det er få studier blant disse som sier noe om hvordan en eventuelt skal gjøre en avveining mellom fordeling og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved vurdering av prosjekter.

Det finnes også en mer regionaløkonomisk litteratur som viser de faktiske fordelingsvirkningene av noen typer politikk, men som i mindre grad omhandler hva som er riktig fordeling. Et unntak er studien til Mouter mfl. (2017), som studerer innbyggernes preferanser for fordeling av nyttevirkningene av transportinvesteringer mellom to regioner i Nederland. I tillegg tyder studier av faktiske beslutninger på at beslutningstakerne ønsker seg en jevn eller stabil fordeling mellom geografiske områder, men disse studiene fokuserer i mindre grad på nyttevirkningene.

## **Anbefalinger**

Ettersom det mangler en enhetlig praksis for analyse av fordelingsvirkninger bør første skritt være å utarbeide veiledning for dette før en eventuelt vurderer om slike virkninger også skal være en del av grunnlaget for faglige anbefalinger av tiltak. Retningen på og omfanget av fordelingsvirkningene bør være sammenliknbart på tvers av prosjekter slik at resultatene også kan brukes til å vurdere fordelingsvirkningene av en portefølje av prosjekter. På porteføljenivå er det også mulig å formulere fordelingshensyn som minstekrav (bibetingelser) som må oppfylles.

Analysen av fordelingsvirkninger bør ideelt sett ta utgangspunkt i de samme virkningene som inngår i analysen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og vise hvordan disse fordeler seg på ulike grupper. Samtidig kan det være at fordelingshensynene er knyttet til mer langsiktige effekter (for eksempel bosettingsmønster) enn de som framgår av brukernytten av et tiltak, og at en derfor likevel bør bruke andre modeller. Kravet om sammenliknbarhet på tvers av prosjekter innebærer at det bør være en felles standard for analyse og omtale av fordelingsvirkninger.

Kunnskapsbehovet innenfor dette temaet er stort. Det bør gjøres oppdaterte kartleggingsstudier av praksisen når det gjelder analyse og vurdering av fordelingsvirkninger av offentlige investeringsprosjekter, både overordnede studier på tvers av land og studier av praksisen i konkrete prosjekter. En bør også gjøre flere deskriptive studier av hva som har vært de faktiske fordelingsvirkningene av den politikken som har blitt ført, og hvordan dette samsvarer med beslutningstakernes og innbyggernes oppfatninger.