



# Innst. 24 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Dokument 8:149 S (2009–2010)

### **Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik om endringer i beregningsmetode for samfunnsmessig nytte av investeringer i vei og jernbane**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I representantforslaget fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at forskrifter og regelverk knyttet til beregning av samfunnsøkonomisk nytte av investering i vei og jernbane omgående endres slik:

- Beregnet levetid økes fra 25 til 60 år.
- Verdien av folks tid økes fra 60 kroner til 200 kroner timen.
- Forutsetning om samfunnsøkonomisk tap begrunnet med tap av skatteinntekter ved finansiering av prosjektet, fjernes.
- Avkastningskravet reduseres fra 4,5 pst. til 2,5 pst.»

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anne Marit Bjørnflaten, Freddy de Ruiter, Gorm Kjernli, Magne Rommetveit, Tone Merete Sønsterud og Terje Sørvik, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg God-

skesen, Bård Hoksrud og Arne Sortevik, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Lars Myraune og Tage Pettersen, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Janne Sjelmo Nordås, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Knut Arild Hareide, viser til vedlagte uttalelse, datert 17. august 2010, fra Samferdselsdepartementet v/statsråden i saken.

Komiteen viser til at det i representantforslaget foreslås at forskrifter og regelverk knyttet til beregning av samfunnsøkonomisk nytte av investering i vei og bane endres.

Komiteen viser til at det i representantforslaget tas opp flere endringer i forutsetningene for dagens nytte-kostkalkulasjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, er enig i at alle påpekningene i representantforslaget er relevante, men mener at slike endringer bør vurderes i en bredere sammenheng.

Et annet flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, er kjent med den norske nytte-kostmodellen og viser til at Stortinget ved flere anledninger har drøftet modellen og/eller betingelser som inngår i denne. Dette flertallet peker på at modellen baserer seg i stor grad på kvantifiserbare variabler, som tidsgevinster, ulykkesbesparelser med flere, og anleggskostnader. Dette flertallet vil bemerke at slik modellen er utformet, gir den uttrykk for et prosjekts direkte transportøkonomiske nytte.

Dette flertallet mener at dagens nytte-kostverktøy derfor har begrenset verdi og i beste fall kun er egnet til innbyrdes rangering av prosjekter.

Dette flertallet viser til at andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med, for eksempel Danmark og Tyskland, anvender bredere analyseverktøy for å beregne samfunnsøkonomiske effekter av sine planlagte nye prosjekter. For eksempel den nye fjordkryssingsforbindelsen mellom Danmark og Tyskland "Fehmarn Belt Fixed Link".

Dette flertallet viser i denne sammenheng til rapportene "Economy-wide benefits, Dynamic and Strategic Effects" og "Regional Effects of Fehmarn Belt Fixed Link."

Dette flertallet viser til at man i disse analysene beregner effekter av selve anleggsarbeidet, langsiktige effekter på turisme, arbeidsmarked/pendling, innvandring og handel. Det slås fast at utvidet handel betyr større konkurranse og lavere priser til forbrukerne. Dessuten vektlegges næringsmessige dynamiske effekter som nyetableringer, klyngeforsterkning og nydannelse.

Dette flertallet registrerer at dette fører til økt produktivitet, mobilitet og lavere kostnader for bedriftene og samfunnet. Dette flertallet viser også til at analysen av regionale effekter gir et godt bilde på hvordan og i hvor stort geografisk utstrekning de nye prosjektene påvirker utviklingen.

Dette flertallet synes at metodebruken i våre naboland, som er et tillegg til ordinære nyttekostanalyser, er meget interessant og mener at den vil være et verdifullt bidrag til analyser og planlegging av store prosjekt også i Norge.

Dette flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om et utvidet samfunnsøkonomisk analysegrunnlag for store prosjekter, i tråd med praksis i våre naboland, hvor også justerte forutsetninger i tradisjonelle nytte-kostanalyser vurderes."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at samfunnsøkonomiske analyser inngår som ett av flere beslutningsunderlag for politiske vedtak. I tillegg til de tema som er tatt opp i forslaget, opplyser Samferdselsdepartementet v/statsråden at det arbeides med både metodiske forbedringer og bedre data. Som eksempel er såkalt "mernytte" utlyst som tema i Samferdselsdepartementets "Program for overordnet transportforskning (POT)" i 2009. Mernytte beskriver samspillseffekter av transportinfrastruktur, næringsliv og bosetting som virker over tid. Departementet opplyser at målet er å kunne inkludere slike effekter i analysene der hvor det er relevant.

Disse medlemmer viser til at innkomne forslag for tiden er til vurdering i departementet og vil avvente denne vurderingen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Dokument 8:149 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik om endringer i beregningsmetode for samfunnsmessig nytte av investeringer i vei og jernbane – vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til representantforslaget som inneholder fire konkrete forslag til endringer i dagens metode for beregning av samfunnsøkonomisk nytte av investering i vei og jernbane. Disse medlemmer er enige i at også nye begreper bør kunne inkluderes i slike beregninger og støtter derfor forslag om at regjeringen legger frem egen sak til Stortinget om dette. Disse medlemmer mener uavhengig av dette at dagens metode bør endres på konkrete områder.

Disse medlemmer har merket seg fra Samferdselsdepartementets vurdering av representantforslaget at det pågår vurdering i departementet av både metodiske forbedringer og bedre data.

Disse medlemmer foreslår å benytte betydelig lenger levetid på prosjekter slik det gjøres i andre land; konkret utvidelse fra 25 år opp til inntil 40 år. Disse medlemmer foreslår at verdien av folks tid som legges inn i kalkyler av samfunnsøkonomisk nytte, legges nærmere verdien av lønnet arbeid enn dagens sats på 60 kroner per time; konkret at den økes til 200 kroner. Disse medlemmer vil fjerne det samfunnsøkonomiske "tap" på 20 pst. som i dag legges inn i kalkylene og som skal gi uttrykk for at prosjektene er finansiert ved økt beskatning. Disse medlemmer peker på at dette blir feil i dagens finansielle situasjon for Norge der investeringer i infrastruktur kan finansieres ved at investering i utenlandske finanspapirer flyttes til investering i nasjonal realkapital. Disse medlemmer foreslår derfor konkret at forutsetningen om samfunnsøkonomisk tap fjernes. Disse medlemmer peker avslutningsvis på at ordningen med "risikobasert" avkastningskrav baseres på risikoprising i aksjemarkedet. Disse medlemmer foreslår konkret at krav til avkastning på nasjonal statlig investering i vei og jernbane reduseres fra dagens nivå på 4,5 pst. til 2,5 pst.

Disse medlemmer peker på at endringene som er foreslått er enkle å gjennomføre og enkle å ta i bruk. De kan bidra til omprioritering fra kortsiktige til mer langsiktige prosjekter og fremfor alt til at lønnsomheten av å investere innenlands i veier og i jernbane øker. Begge forhold vil bidra til investeringer som kommer våre etterkommere til gode i form

av et samfunn som er mer produktivt og velfungerende. Generasjonsperspektivet er derfor godt ivare tatt med de regelendringer som foreslås og som vil kunne bidra til å øke omfanget og gjennomførings takten for nødvendige nasjonale investeringer i veier og jernbane.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at forskrifter og regelverk knyttet til beregning av samfunnsøkonomisk nytte av investering i vei og jernbane omgående endres slik:

- Beregnet levetid økes fra 25 til 60 år.
- Verdien av folks tid økes fra 60 kroner til 200 kroner timen.
- Forutsetning om samfunnsøkonomisk tap begrunnet med tap av skatteinntekter ved finansiering av prosjektet, fjernes.
- Avkastningskravet reduseres fra 4,5 pst. til 2,5 pst.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er kjent med at den norske nytte-kostmodellen overlater mye skjønn til beslutningstakerne, da prosjektenes samfunnsøkonomiske fullstendige nytte-kost ikke omfattes av modellen.

Disse medlemmer vil som eksempel bemerke at den nylig åpnete "Bjørvika/Operatunnelen" i Oslo sentrum, har en særdeles svak nytte-kostbrøk på ca. -6.

Disse medlemmer viser til at tross for at man i dette prosjektet etablerer en helt ny bydel, og dermed gir mulighet for å skape store verdier og ringvirkninger – som følge av at trafikken flyttes fra gateplan, har landets dårligste nytte-kostbrøk.

## **Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:**

#### *Forslag 1*

Dokument 8:149 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen og Arne Sortevik om endringer i beregningsmetode for samfunnsmessig nytte av investeringer i vei og jernbane – vedlegges protokollen.

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen sørge for at forskrifter og regelverk knyttet til beregning av samfunnsøkonomisk nytte av investering i vei og jernbane omgående endres slik:

- Beregnet levetid økes fra 25 til 60 år.
- Verdien av folks tid økes fra 60 kroner til 200 kroner timen.
- Forutsetning om samfunnsøkonomisk tap begrunnet med tap av skatteinntekter ved finansiering av prosjektet, fjernes.
- Avkastningskravet reduseres fra 4,5 pst. til 2,5 pst.

## **Komiteens tilråding**

Komiteens tilråding fremmes av Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om et utvidet samfunnsøkonomisk analysegrunnlag for store prosjekter, i tråd med praksis i våre naboland, hvor også justerte forutsetninger i tradisjonelle nytte-kostanalyser vurderes.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 21. oktober 2010

**Knut Arild Hareide**

leder

**Øyvind Halleraker**

ordfører

Vedlegg**Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til transport- og kommunikasjonskomiteen, datert 17. august 2010****Representantforslag, Dokument 8:149 S (2009-2010) fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godsken og Arne Sortevik om endringer i beregningsmetode for samfunnsmessig nytte av investeringer i veg og jernbane**

Jeg viser til brev fra Transport- og kommunikasjonskomiteen av 9.06.2010. Det bes om en uttalelse fra Samferdselsdepartementet om representantforslag Dok 8:149 S (2009-2010) om endringer i beregningsmetode for samfunnsmessig nytte av investeringer i vei og jernbane.

Samfunnsøkonomiske analyser inngår som ett av flere beslutningsunderlag for politiske vedtak. I tillegg til de tema som er tatt opp i forslaget vil jeg opplyse at det arbeides med både metodiske forbedringer og bedre data. Som eksempel er såkalt mernytte utlyst som tema i Samferdselsdepartementets Program for overordnet transportforskning (POT) i år. Mernytte beskriver samspillseffekter av transportinfrastruktur, næringsliv og bosetting som virker over tid. Målet er å kunne inkludere slike effekter i analysene der hvor det er relevant. Innkomne forslag er for tiden til vurdering i departementet.

Representantforslaget er firedelet (a – d), Samferdselsdepartementet vil gi en vurdering av disse fire forslagene under.

**a. Beregnet levetid økes fra 25 til 60 år.**

*Analyseperioden* (eller beregningsperioden) er 25 år, mens *teknisk levetid* er forutsatt å være lengre. I hovedsak forutsettes teknisk levetid å være 40 år, men med noen unntak. Teknisk levetid spenner fra 35 år (signalanlegg jernbane) til 75 år (underbygning jernbane). Avviket mellom analyseperiode og levetid behandles ved at det legges til en restverdi ved analyseperiodens siste år. Investeringens restverdi avhenger av levetiden og beregnes med lineær avskrivning. Som eksempel vil en investering på 100 mill. kr med en levetid på 40 år ha en restverdi på  $100 - 100 \cdot (25/40) = 37,5$  mill. kr. Dette legges da til som nytte i analyseperiodens siste år (år 25). Ved å avgrense analyseperioden til 25 år unngår man å måtte gjøre noen forutsetninger om utviklingen etter 25 år. Det er en stor utfordring å lage prognoser for 25 år og vi må forutsette at usikkerheten øker jo lengre fram i tid man prøver å se.

Samferdselsdepartementet vil sammen med transportetatene og Avinor AS vurdere om analyse-

perioden skal forlenges. Vi tar sikte på at dette kan gjøres i år og at det blir tatt en avgjørelse så tidlig som mulig i 2011. Det vil imidlertid ikke være slik at en endring av analyseperioden fra 25 år med restverdi til 40-60 år automatisk fører til høyere beregnet netto nytte. Dette vil være prosjektavhengig.

**b. Verdien av folks tid økes fra 60 kroner til 200 kroner timen.**

For å verdsette tidsbesparelser brukes enhetspriser som varierer med formål, lengde og transportmiddel. For reiser i arbeid (tjenestereiser) brukes gjennomsnittlig timelønn (arbeidsgiverens kostnad). For andre (private) reiser brukes verdier fra verdsettingsstudier. Verdien 60 kr er omtrent det som brukes for korte private reiser. Lange reiser (over 10 mil) og alle reiser i arbeid har en langt høyere verdi. For et konkret prosjekt veies disse enhetsprisene med forventet fordeling av de reisende. I tillegg vektet disse enhetsprisene slik at ventetid, tid til omstigning og forsinkelser har en langt høyere verdi. Vi har ikke sett det som hensiktsmessig å gå i detalj om dagens enhetspriser. Et nytt verdsettingsprosjekt er i slutfasen og dette vil gi nye enhetspriser som vil bli tatt i bruk så snart det er praktisk mulig etter at departementet har godkjent et kvalitetssikret forslag til tidsverdier. Prosjektet blir gjennomført av Transportøkonomiske institutt i samarbeid med Sweco med en styringsgruppe hvor Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor AS, Kystverket og Samferdselsdepartementet er med. I tillegg er det en internasjonalt sammensatt referansegruppe med eksterne eksperter.

**c. Forutsetning om samfunnsøkonomisk tap begrunnet med tap av skatteinntekter ved finansiering av prosjektet fjernes.**

I rundskriv R-109/2005 Finansdepartementet heter det:

"Økonomiske utredninger av statlige tiltak skal inkludere kostnadene ved skattefinansiering. Skattekostnaden settes til 20 øre pr. krone. Grunnlaget for beregning av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, dvs. det offentlige finansieringsbehovet."

Skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet som må inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Skatten utgjør en kile mellom prisen til tilbyder og prisen til den som

etterspør. Skatten bidrar derfor til vridninger i ressursbruken og dette innebærer et effektivitetstap.

Skattefaktoren innebærer at en offentlig finansiert krone i nytte-kostnadsanalyser regnes som kr 1,20. Dette vil gjelde alle analyser utført av eller for statsadministrasjonen. Vi vurderer det som å være et solid faglig grunnlag å bruke en slik faktor, selv om det kan være usikkerhet om størrelsen. Finansdepartementet har etter en samlet vurdering satt skattekostnaden til 20 pst.

**d. *Avkastningskravet reduseres fra 4,5 pst. til 2,5 pst.***

Kalkulasjonsrenten for prosjekter i transportsektoren fastsettes av Samferdselsdepartementet, på grunnlag av generelle retningslinjer gitt av Finansdepartementet (jf. rundskriv R-109/2005). Med dagens praksis brukes denne renten til å analysere prosjekter og tiltak i et 25-års perspektiv i transportsektoren. Kalkulasjonsrenten bør derfor ikke justeres etter

kortsiktige endringer i rentenivå, som man kan observere i pengemarkedet. Kalkulasjonsrenten består av en risikofri rente på 2 pst. og et risikotillegg. Finansdepartementet oppdaterer den risikofrie renten over tid for å fange opp langsiktige endringer i rentenivået. For mindre enkeltstående tiltak med moderat systematisk risiko kan det benyttes et risikotillegg på 2 pst. Dette gir da en kalkulasjonsrente på 4 pst. Finansdepartementet anbefaler at det for større prosjekter eller for grupper av prosjekter med tilnærmet samme risiko beregnes særskilt risikotillegg. Samferdselsdepartementet har fått gjennomført en slik utredning for transportsektoren. På bakgrunn av denne utredningen har Samferdselsdepartementet satt risikotillegget til 2,5 pst. Dette gir altså en kalkulasjonsrente for transportsektoren på 4,5 pst. Vi kan pr. i dag ikke se at det er grunnlag for å gjøre endringer i størrelsen på kalkulasjonsrenten i transportsektoren, men hvis en slik situasjon skulle oppstå vil vi gjøre de nødvendige tiltak og endringer.





