



«Dersom transporttiltakene skal bygge opp under en bærekraftig utvikling, tvinger det seg fram et behov for også å vurdere nye samferdselstiltak med hensyn til hvordan de bidrar til å oppnå bærekraftsmålene. Det mangler imidlertid gode metoder for å gjøre dette», skriver artikkelforfatterne. Illustrasjon: Statens vegvesen/Geodata AS - Kartverket

Valg av samferdselsprosjekter:

Kritisk viktig, men samfunnsøkonomisk ulønnsomt ...

Publisert 19.04.2021

FORSKNING: «Værhardt klima, rural bosetning og spredt ressursbasert næringsvirksomhet karakteriserer mange regioner i Norge», skriver artikkelforfatterne. «Konsekvensene av dette er høyst relevante å vurdere i en samfunnsøkonomisk analyse av samferdselstiltak i disse områdene.»



AV KJERSTI GRANÅS BARDAL, GISLE SOLVOLL, TERJE ANDREAS MATHISEN OG STEIN ØSTBYE

Bardal er seniorforsker ved Nordlandsforskning; Solvoll og Mathisen er professorer ved Handelshøgskolen, Nord universitet; Østbye er professor ved Handelshøgskolen UiT

kjb@nforsk.no; gisle.solvoll@nord.no; terje.a.mathisen@nord.no; stein.ostbye@uit.no

Samferdselsprosjekter som oppleves som kritisk viktige lokalt og regionalt, vurderes ofte som samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Med mange prosjekter som konkurrerer om begrensede offentlige midler, er det da svært viktig at beslutninger om hvilke prosjekter som skal prioriteres er velbegrunnede og gjennomtenkte.

Den samfunnsøkonomiske analysen skal – ved å synliggjøre tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet og de konsekvensene tiltakene har for ulike berørte grupper i samfunnet – bidra til at politikere og andre beslutningstakere får et solid, gjennomiktig og sammenlignbart grunnlag for sine prioriteringer.

Ifølge Nasjonal transportplan 2022–2033 (Meld. St. 20 (2020–2021)) legger regjeringen vekt på at det offentlige ressursbruk skal være effektiv og rettes inn der hvor utfordringene er størst. Samfunnsøkonomiske analyser nevnes som et viktig verktøy, selv om usikkerheten til analysene påpekes.

Ser vi på samlet netto nåverdi (NNV) for investeringene som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode, viser denne en NNV på -33,6 milliarder kroner for prosjekter i Statens vegvesen, -17,7

milliarder kroner for prosjektene til Jernbanedirektoratet og -1,7 milliarder kroner for Kystverkets prosjekter (Meld. St. 20 (2022-2021), side 161).

Dette viser at det er andre forhold enn kun NNV som vektlegges, noe som også diskuteres i plandokumentet.

En rekke tidligere utredninger har diskutert i hvilken grad de samfunnsøkonomiske analysene fanger opp utfordringene som skaper behovene for samferdselstiltak i ulike deler av Norge, og hvorvidt de gir et reelt bilde av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltakene.

Problematikken har sin bakgrunn i at tiltak som oppleves som kritisk viktige lokalt og regionalt, og også med hensyn til oppnåelse av nasjonale mål, ofte blir vurdert som samfunnsøkonomisk ulønnsomme når man legger til grunn metodikken som benyttes.

Dette gjelder særlig tiltak i områder med lav befolkningstetthet hvor transportvolumet er lite. Det fører til at tiltakene her vil ha utfordringer med å få bevilgninger dersom samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være en avgjørende del av beslutningsgrunnlaget.

Et oppdrag fra Troms og Finnmark

Med bakgrunn i dette, og på oppdrag for Troms og Finnmark fylkeskommune, har vi undersøkt i hvilken grad de samfunnsøkonomiske analysene fanger opp utfordringene som ligger til grunn for behovene for samferdselstiltakene i nord, og om analysene gir et reelt bilde av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å gjennomføre dem. Dette med mål om å finne kunnskapshull og behov for videre forsknings- og utviklingsarbeid (Bardal, Solvoll og Mathisen, 2021).

Data i prosjektet har vært samlet inn gjennom en kartlegging av nasjonal og internasjonal forskningslitteratur knyttet til ulike temaer i de samfunnsøkonomiske analysene, samt dokumentanalyse av tre eksempelprosjekter innenfor vegsektoren: KVV Innfarter til Tromsø (2020), KVV Vegvalg Tromsø (2010) og nyttekostnadsberegning av E6 Kvævangsfjellet (2020).

Mangler ved de samfunnsøkonomiske analysene

Flere har reist kritikk mot de samfunnsøkonomiske analysene og da særlig nyttekostnadsmetodikken, både med hensyn til analysenes innhold og prosess.

Det er blant annet stilt spørsmål ved hvilke konsekvenser som inkluderes, måten konsekvensene kvantifiseres og verdsettes på og hvordan resultatene fra dem kommuniseres og brukes.

Eksempler på virkninger som vi finner at mangelfullt fanges opp i de samfunnsøkonomiske analysene av vegtiltak i dag er:

- virkninger av vær og klimaendringer på transportene
- virkninger på regulariteten/påliteligheten til transportene
- forsinkelseskostnader ved ulykker
- virkninger av betydning for samfunnssikkerhet og beredskap
- regionale virkninger, inkludert netto ringvirkninger
- synergieffekter med hensyn til konsekvenser av tiltak på tvers av sektorer

Værhardt klima, rural bosetning og spredt ressursbasert næringsvirksomhet karakteriserer mange regioner i Norge. Virkningene ovenfor er derfor høyst relevante å vurdere i en samfunnsøkonomisk analyse av samferdselstiltak i disse områdene.

I tillegg er store deler av transportsystemet i Nord-Norge avhengig av transportsystemene i våre naboland Sverige og Finland. Svenske og finske veger representerer mange steder eneste omkjøringsveg når E6 stenger ved for eksempel ulykker eller stengte fjelloverganger i dårlig vær.

Utfordringen med stengninger har vi fått tydelig dokumentert det siste året når grensene har vært stengt pga. Covid-19 pandemien.

Ikke alt kan prissettes

Det kan være ulike grunner til at virkninger ikke prissettes:

For det første kan prissettingen kreve uforholdsmessig store ressurser.

For det andre kan det mangle pålitelige metoder for verdsetting av virkningene.

For det tredje kan det av og til ikke være ønskelig å prissette virkninger fordi det ikke gir nyttig informasjon.

For det fjerde vil en analyse som inneholder alle mulige virkninger (dersom det var mulig), bli svært uoversiktlig.

Det kan også være at noen virkninger verdsettes på en forenklet måte, motivert av mange av utfordringene nevnt ovenfor.

Utfordringer oppstår når relevante virkninger utelates eller mangelfullt håndteres i de samfunnsøkonomiske analysene. Da vil ikke resultatene fra analysene lengre gi et reelt bilde av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Hvilke forbedringsmuligheter fins?

Det er ulike måter å forbedre de samfunnsøkonomiske analysene på, slik at de gir et bedre beslutningsgrunnlag ved prioritering av samferdselstiltak:

En mulighet er å forbedre analysene med hensyn til hvilke konsekvenser som inkluderes, hvilke konsekvenser som kvantifiseres og verdsettes og metodene for å gjøre dette. Dette inkluderer også å etterstrebe bedre kvalitet på data, for eksempel med hensyn til registrering av ulykker.

En annen mulighet er å endre måten man bruker analysene på. Det kan som nevnt, være gode grunner til at ikke alle virkninger bør inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen og heller vedlegges som tilleggsanalyser. Det er imidlertid viktig at disse virkningene også tas med i beslutningsgrunnlaget, og ikke havner i skyggen av beregningen av NNV basert på de prissatte konsekvensene.

Kombinasjon av samfunnsøkonomiske analyser med flermålsanalyser kan bidra til at flere målsetninger vektlegges i beslutningsprosessen som ikke fanges opp i de samfunnsøkonomiske analysene.

Flermålsanalyser gjør det for eksempel mulig å få vurdert hvordan tiltakene bidrar til oppnåelse av FNs bærekraftsmål. Dette er viktig med tanke på at det fra nasjonale myndigheters hold er vedtatt at FNs bærekraftsmål skal legges til grunn for all offentlig planlegging i Norge.

I de dokumentene vi har gjennomgått i prosjektet, har det til tider vært vanskelig å forstå grunnlaget for beregningene.

Bedre dokumentasjon og transparens om hvilke virkninger som er vurdert og hvordan dette er gjort, samt hvilke virkninger som ikke er vurdert og hvorfor, vil styrke informasjonsverdien til de samfunnsøkonomiske analysene i beslutningsprosessene samt bedre sammenlignbarheten mellom ulike prosjekter.

Forslag til videre forskning

Vi gir i rapporten en rekke forslag til videre forskning som kan bidra til å forbedre analysene av virkninger av ulike samferdselstiltak. Disse er knyttet til følgende tema:

- Vurdering av referansealternativene/nullalternativene (definering og bruk)
- Metodeutvikling av prissatte virkninger (værforhold og klimaendringer, netto ringvirkninger, pålitelighet, samfunnssikkerhet og beredskap med mer)
- Måloppnåelse (spesielt opp mot bærekraftsmålene)
- Sammenstilling, presentasjon og bruk av analysene

- Læring mellom transportetatene
- Synergieffekter mellom ulike sektorer og ulike transportinvesteringstiltak

Vi kan ikke berøre alle disse temaene her, men når det gjelder det tredje punktet vil vi påpeke at ifølge Nasjonal transportplan 2022–2033 skal målene for transportsektoren bygge opp under en bærekraftig utvikling. Et eget avsnitt i dokumentet er viet FNs bærekraftsmål (Meld. St. 20 (2022–2033), side 33).

Dersom transporttiltakene skal bygge opp under en bærekraftig utvikling, tvinger det seg fram et behov for å vurdere nye samferdselstiltak også med hensyn til hvordan de bidrar til å oppnå bærekraftsmålene. Det mangler imidlertid gode metoder for å gjøre dette. Vi mener derfor det blir spesielt viktig framover å utvikle metodikk for dette. Det vil bidra til at flere forhold enn kun netto nåverdi og nyttekostnadsbrøken vektlegges i beslutningene.

Et annet krevende, men viktig tema, er hvordan positive synergieffekter i større grad kan hentes ut mellom ulike offentlige investeringstiltak. Hvordan kan man i større grad legge til rette for en helhetlig planlegging av ulike typer infrastruktur og tjenestetilbud på tvers av sektorer?

Mye eksisterende kunnskap kan tas i bruk

Ellers viser kunnskapsoppsummeringen at det eksisterer en stor forskningslitteratur som kan bidra med innsikt og kunnskap for å forbedre analysene.

Videre metodeutvikling knyttet til temaene ovenfor, bedre datakvalitet og oppdatering av analyseverktøyene i tråd med forskningen som foreligger, vil kunne bidra til at de samfunnsøkonomiske analysene i større grad reflekterer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å gjennomføre samferdselstiltak.

Dette vil også være i tråd med anbefalingene i Nasjonal transportplan 2022–2033, hvor det vises til at Samferdselsdepartementet og transportetatene vil fortsette utviklingen av beslutningsgrunnlaget i sektoren.

I planen pekes det på viktigheten av å sikre at alle relevante samfunnsøkonomiske virkninger tas med i analysene, og på god systematisering av beslutningsrelevant informasjon som ikke kan prissettes.

Referanser

Bardal, Kjersti Granås, Gisle Solvoll, og Terje Andreas Mathisen. 2021. Kritisk viktig, men samfunnsøkonomisk ulønnsomt. NF rapport 3/2021. Nordlandsforskning, Bodø.

Meld. St. 20 (2020-2021). Nasjonal transportplan 2022-2033.

Mer om følgende emner:

- [nasjonal transportplan](#)
- [samferdselsprosjekter](#)
- [samfunnsøkonomi](#)
- [godstransport](#)

Mer fra skribenten(e)



- [Gisle Solvoll](#)
- 05.03.2021
[Fergetakster til besvær](#)
- 22.01.2021
[Effektivitet viktigere enn klimaet](#)
- 10.02.2021
[Lønnsomt å reise til jobb på statens regning](#)
- 23.11.2020
[Økte kostnader for fiskeeksporten uten EØS-avtalen](#)



- [Terje Andreas Mathisen](#)
- 16.08.2016
[Dårlig begrunnede motargumenter](#)
- 25.04.2016
[En mulig milliard-smell for sjømateksporten](#)
- 29.01.2018
[Kaptein, men kanskje ikke en veldig god leder](#)
- 19.12.2016
[Effektivitetspress og flysikkerhet](#)