

Workshop på Trafikdagene 2002

Dato : 8. oktober 2002

J.nr. : 106-49

Sagsbeh. : TLJ, lokaltelefon 24367

Org. enhed : Planlægningskontoret

Workshop: Anvendelse af samfundsøkonomisk metode i transportsektoren*Tidspunkt:* Tirsdag den 27. august 2002, kl. 9.00-12.20*Oplægsholdere:* Tine Lund Jensen, Trafikministeriet

Mogens Fosgerau, DTF

Jens Hauch, Cowi

Baggrund

Trafikministeriet har i august 2001 startet et projekt om den anvendte samfundsøkonomiske analyse i transportsektoren. Projektet er fortløbende, men opdelt i en række faser, der afsluttes med konkrete og umiddelbart anvendelige resultater. Formålet med projektet er flerstrengt, men sigter bl.a. imod:

- at skabe fælles retningslinier for samfundsøkonomisk metode i Trafikministeriets regi,
- at sikre fortsat bedre dokumentation og gennemsigtighed for beslutningsgrundlag, prioriteringer og metodisk grundlag,
- at sikre en bedre vejledning/tilgængelighed ved brug af metoden – herunder en bedre formidling ift. omverdenen,
- at sikre et afbalanceret billede af usikkerhedselementer ved brug af metoden,
- at sikre bedre forankring af ny viden bredt i sektoren.

I den første fase er bl.a. gennemført følgende aktiviteter:

- en kortlægning af de aktuelt anvendte metoder på vej- og baneområdet,
- et internationalt studie om anvendt metode i udvalgte lande (metodisk grundlag, placering i beslutningsprocessen, anvendelse manualer, mv.),
- fastsættelse af et fælles sæt tidsværdier samt

- udarbejdelse af første oplæg til forstudie for igangsættelsen af et nyt dansk tidsværdistudie.

Endelig er der lavet en foreløbig prioritering af, hvilke indsatsområder, der ses som væsentlig fremover – disse indeholder bl.a. håndtering af godssektoren og kvalificering/opdatering af en række nøgletal.

Projektet befinder sig nu i sin anden fase. En af de primære målsætninger for fase to, der løber frem over sommeren 2002, er udarbejdelsen af et udkast til manual på det samfundsøkonomiske område.

Workshoppen – Forløb og debatemner

Formålet med workshoppen var dels at få en generel dialog omkring sigtet med arbejdet og de foreløbige resultater samt et længere rækkende perspektiv om fremtidige indsatsområder. Der blev lagt stor vægt på dialogen og feedback fra deltagerne, og selve oplæggene var derfor være relativt korte (15 min.) med fokus på diskussioner af den anvendelsesorienterede vinkel og sikring af en løbende forankring og implementering af ny viden på området.

Workshoppen havde følgende forløb:

9.00-9.50: Anvendelsen af samfundsøkonomisk metode i transportsektoren v/ specialkonsulent Tine Lund Jensen, Trafikministeriet

- Introduktion til workshoppen og formålet hermed
- status for anvendelse af samfundsøkonomisk metode i Trafikministeriets regi
- sigtet med ministeriets igangværende projekt og foreløbige resultater.

Formålet med Trafikministeriets igangværende projekt vedrørende anvendelse af den samfundsøkonomiske metode blev ridset op:

Formålet med Trafikministeriets projekt om anvendt samfundsøkonomisk metode

At skabe fælles retningslinjer for samfundsøkonomisk metode i Trafikministeriet

Bedre dokumentation af beslutningsgrundlag og prioriteringer.

- Bedre vejledning/tilgængelighed ved brug af metoden – så værktøjet bliver mere tilgængelig for ikke eksperter i styrelserne, i departementet og i det øvrige samfund
- Bedre formidling af beslutningsgrundlag - herunder især overfor politikere og borgere Troværdigt og balanceret billede af usikkerhedsmomenter ved brug af metoden
- Gennemsigtighed i metodevalg og enhedspriser
- Bedre samspil mellem departementet og styrelserne
- Bedre forankring i sektoren som sådan

Arbejdet organiseres i en styregruppe med deltagelse af Banestyrelsen, Vejdirektoratet, Danmarks TransportForskning og Trafikministeriet (formandskab). Til styre gruppen er knyttet en udførende projektgruppe med deltagelse fra samme kreds.

Arbejdsprocessen

Arbejdsprocessen og de planlagte faser skitseres i nedenstående tabel.

Faser i samfundsøkonomiprojektet

1. fase (afsluttet primo/medio 2002):

- Gennemgang af hidtidig praksis
- Internationalt studie af praksis i de lande vi traditionelt sammenligner os med.

2. fase (afsluttes årsskiftet 2002/03)

- Opstilling af fælles retningslinjer for at benytte samfundsøkonomisk metode (manual og nøgletalskatalog)
- Forstudie til tidsværdistudie

3. fase (påbegyndes ultimo 2002 – løbende)

- Opfølgning og justering af grundlaget for de samfundsøkonomiske beregninger.

Den aktuelle fase

I den aktuelle fase – fase to – kan de overordnede aktiviteter opdeles i en række forskellige underaktiviteter:

Opstilling af fælles retningslinier for udførelsen af samfundsøkonomiske analyser:

- Opbygning af en fælles vejledning/enhedspriser
- Afklaring af muligheder for intern og ekstern formidling af metodebrug
- Håndtering af følsomhedsberegninger/usikkerheder
- Afklaring vedrørende tilpasning af den overordnede metode til specifikke infrastrukturprojekter

Forstudie til tidsværdistudie i Danmark

- Afklaring af det korrekte metodiske grundlag
- Vurdering af aktuelt tilgængelige data og overvejelser om supplerende
- Håndtering af følsomhedsberegninger/usikkerheder

- Afklaring vedrørende tilpasning af den overordnede metode til specifikke infrastrukturprojekter

De næste faser

Det er forventningen, at der bliver tale om et fortløbende proces, hvor det foreliggende grundlag for udførelsen af analyserne hele tiden forbedres og videreudvikles. I den forbindelse lægges der vægt på:

- Afklaring af præmisser for løbende opjustering af grundlaget for samfundsøkonomisk metode
- Implementering af ny viden og iværksættelse af relevante udviklingsprojekter (tid, luftforurening, etc.)
- Forbedring af metodens øvrige svagheder

Diskussion:

Den efterfølgende diskussion koncentrerede sig om følgende emner:

- deltagernes erfaringer med brug af samfundsøkonomisk metode – internt i deres organisation og i anvendelsen/formidlingen ift. omverdenen.
- hvorledes integreres analysen aktivt som prioriteringsværktøj og som løbende styringsredskab?
- Hvornår har man brug for hvilke informationer? (niveauet for analysen på forskellige stader i beslutningsprocessen og for varierende investeringsstørrelser og typer af beslutningsgrundlag – drift, investering, policy).

Der var under hele workshoppen en livlig debat blandt deltagerne. Efter det første oplæg blev der givet udtryk for en række synspunkter omkring udviklingen af metoden og formidlingen heraf. Det blev bl.a. anført at:

- vejprojekter synes altid at blive vurderet højere samfundsøkonomisk set i forhold til f.eks. kollektiv trafikprojekter og cykelprojekter. Det var indtrykket, at der var en række effekter af sidstnævnte projekter, som man simpelthen ikke var i stand til at kvantificere og værdisætte på nuværende tidspunkt. Der var enighed om, at der bør arbejdes mere med dette fremover.
- der sjældent blev taget diskussioner op om de ”hellige” variable – eksempelvis den 7 pct. kalkulationsrente, som Finansministeriet anbefaler. Steen Leleur, DTU, oplyste, at projektet ”Wider Economic Benefit” viser sig, at projekterne holder længere end beregningerne godtgør.
- der sjældent er opmærksomhed omkring de velfærdsmæssige gevinster den kollektive trafik indebærer i sig selv – altså ikke blot ved forbedringer. Som eksempel blev nævnt, at der ville være ganske betydelige velfærdsmæssige tab, såfremt den kollektive trafik ikke eksisterede i storbyerne og folk derfor i endnu højere grad ville benytte bil.

- der ikke er nogle endegyldige svar om, hvorledes man bør foretage analysen. Spørgsmålet er præsentationen og formidlingen af metoden – herunder ikke mindst præsentationen af usikkerhederne. Der bør udvikles bedre rammer for, hvorledes den samfundsøkonomiske analyse bør præsenteres.
- man burde skelne mellem strukturelle ændringer og marginale ændringer. Eksempelvis kunne præsenteres forskellige scenarier for, hvor man gerne så udviklingen gå hen (politiske visioner).

9,50-10,40: Erfaringer fra udlandet v/ Jens Hauch, Cowi

Oplægget indeholdt:

- Præsentation af et internationale studie af anvendelsen af samfundsøkonomisk metode i lande vi sammenligner os med¹.
- Præsentation af studiets hovedresultater – hvad kan uddrages af generelle tendenser, og hvor kan vi lade os inspirere i Danmark?

Diskussion:

Det blev bl.a. diskuteret:

- hvorledes udviklingen af forskellige indsatsområder bør prioriteres fremover. Det blev bl.a. anført, at retningslinierne for udarbejdelse af følsomhedsanalyser og beskrivelse af fordelings effekter bør vægtes meget højt. Godstransport blev nævnt som et andet centralt indsatsområde, der bør stå meget højere på dagsordenen, end det gør i dag.
- det er en mangel i analyserne, at gener i anlægsfasen ikke inddrages. der blev dog her gjort opmærksom på, at for så vidt angår baneprojekterne, så har de trafikale gener under anlægsarbejdet været inkluderet i metodeberegningerne de sidste 5 år.
- det kan være vanskeligt at finde ud af, hvor man bør ”stoppe” analysen. Der vil altid være en mængde afledte effekter, som man i princippet kan blive ved med at søge at afdække.
- det blev nævnt, at det internationale studie vil blive taget op i det videre arbejde med den samfundsøkonomiske analyse, og det vil blive overvejet, hvorledes de internationale erfaringer kan nyttiggøres i dansk sammenhæng.

11,10-12,20: Centrale udfordringer: Det nødvendige samspil mellem teori og praksis v/ Mogens Fosgerau, DTF

Oplægget indeholdt:

- Overvejelser omkring forskningsverdenens rolle i forhold til den praktiske anvendelse af samfundsøkonomisk metode.
- Den modelmæssige værktøjskasse: Hvad kan vi, og hvor er de store svagheder?

¹ Rapport om det internationale studie kan fås ved henvendelse til Trafikministeriet eller på Trafikministeriets hjemmeside.

Diskussion:

Der blev primært taget udgangspunkt i følgende diskussionspunkter:

- Hvorledes sikres et fornuftigt samspil mellem teori og praksis? (processer, formidling, ...).
- Hvordan findes balancen mellem implementering af ny viden/nye forskningsresultater på den ene side, og behovet for kontinuitet og gennemsigtighed i beslutningsgrundlag?
- Hvori består de centrale fremtidige udfordringer – hvilke udviklingsområder bør prioriteres?

Der kom bl.a. følgende betragtninger op under diskussionen:

- Man bør overveje, hvorledes grænsefladen mellem det tekniske niveau og det politiske skal håndteres: Hvordan bør de to niveauer spille sammen, så teknikeren ikke overtager politikerens rolle – eller værdier i den samfundsøkonomiske analyse gøres til entydige objektive sandheder. Det blev nævnt, at budskabet, der sendes til de politiske beslutningstagere, ikke bør være et tal, men i højere grad en beskrivelse af robustheden ved metoden.
- det blev igen anført, at formidlingsprocessen er helt central, og noget vi kan og bør blive meget bedre til – at formidle hvad metoden kan og hvad den ikke kan. De konkrete tal skal bruges på den rigtige måde, og sættes ind i en klar forståelsesramme.
- processen i udarbejdelsen af den samfundsøkonomiske metode er i sig selv vigtig, i det den giver anledning til systematisk at diskutere konkrete fordele og ulemper ved et givet projekt eller tiltag. Det giver en bedre fornemmelse for projektets relevans og kan dermed også generelt gavne beskrivelsen af projektet i beslutningsgrundlaget.
- det handler om at skabe en fornuftig beslutningssituation. Enhver modelsimplificering indebærer et fravalg, hvor man mindsker omverdenens kompleksitet. Grundlaget for, hvordan man kan lave en sådan modelsimplificering veksler og bør naturligvis diskuteres løbende. Det kan bedst gøres ved at lægge modellerne og metoderne åbent frem, drøfte dem, evaluere hvordan de virker og hvilke resultater, de giver. Det er således ikke et spørgsmål om at afdække en universal metode, men at fremlægge en manual, der giver retningslinier for, hvad der bør undersøges, og hvilke emner man skal forholde sig til (vælger fra og til).
- det blev nævnt, at en af de helt afgørende fordele ved en manual, er at den vil sikre konsistens og sammenlignelighed.
- Trafikministeriet oplyste, at det var planen at lave en populærudgave om manualens styrker og svagheder. Politikerne er løbende blevet informeret, og der synes, at være en større forståelse i politiske kredse for metoden som redskab. Ved at lægge grundlaget synligt frem fås forhåbentlig også en grundigere og bedre debat, der løbende kan være med til at forbedre såvel metode som formidling.