

Denne artikel er publiceret i det elektroniske tidsskrift

Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet

(Proceedings from the Annual Transport Conference
at Aalborg University)

ISSN 1603-9696

www.trafikdage.dk/artikelarkiv

Rammerne og indholdet i Transportministeriets nye samfundsøkonomiske manual

Lars Olsen, lao@trm.dk

Transportministeriet

Abstrakt

Denne artikel beskriver rammerne og indholdet i de to nye samfundsøkonomiske manualer på transportområdet, såvel som de ændringer, der er foretaget i forhold til den nuværende.

Formålet med artiklen og oplægget på Trafikdagene er todelt. Det giver for det første mulighed for at præsentere arbejdet med manualen, men lige så vigtigt, er det en mulighed for Transportministeriet at få input til den videre proces.

Det oprindelige kompromis i den nuværende manual mellem faglig dybde og overordnet orienteringsbehov ændres, således at der udarbejdes to publikationer. Disse to publikationer vil i højere grad end den nuværende manual være målrettet to forskellige målgrupper:

- En pædagogisk skrevet manual for de, der har behov for at forstå den grundlæggende metode og de centrale resultater. Den pædagogiske manual er primært rettet mod personer, der ikke nødvendigvis udarbejder samfundsøkonomiske analyser, men er brugere heraf og derfor har behov for et overordnet indblik i samfundsøkonomisk analyse. Manualen skal gøre disse personer i stand til at forstå analysens resultater.
- En mere teknisk vejledning i form af en række arbejdspapirer, der er rettet mod de fagfolk, der skal arbejde med samfundsøkonomisk metode til daglig. Ved at udgive vejledningen som arbejdspapirer bliver den tekniske vejledning lettere at opdatere i fremtiden.

Arbejdet resulterer i de nævnte to publikationer, og skal udgøre et opdateret grundlag for de fremadrettede samfundsøkonomiske analyser på transportområdet for såvel infrastrukturinvesteringer som transportpolitiske tiltag i bredere forstand.

Rammerne og indholdet i Transportministeriets nye samfundsøkonomiske manual

Denne artikel beskriver rammerne og indholdet i de to nye samfundsøkonomiske manualer på transportområdet, såvel som de ændringer, der er foretaget i forhold til den nuværende.

Formålet med artiklen og oplægget på Trafikdagene er todelt. Det giver for det første mulighed for at præsentere arbejdet med manualen, men lige så vigtigt, er det en mulighed for Transportministeriet at få input til den videre proces.

Det første afsnit i artiklen omhandler baggrund, formål og fremgangsmåde i forbindelse med den nye samfundsøkonomiske manual på transportområdet. Det andet afsnit beskriver indholdet i den pædagogiske del af manualen, herunder hvilke fokusområder og eventuelle ændringer, der foretages i forhold til nuværende manual fra 2003. Slutteligt behandler det tredje afsnit de emner, som bliver indeholdt i den nye tekniske manual.

Den pædagogiske del af manualen forventes offentliggjort til september, mens den tekniske del i form af arbejdsrapporter, offentliggøres løbende startende fra september.

1. Baggrund, formål og fremgangsmåde

Den nuværende manual for samfundsøkonomisk analyse på transportområdet blev udgivet i 2003 og synes rent indholdsmæssigt at trænge til en opdatering. På den baggrund har Transportministeriet (TRM) påbegyndt arbejdet med en ny og opdateret manual i samarbejde med DTU Transport, Vejdirektoratet, Trafikstyrelsen og Banedanmark.

Behovet for en opdatering kan tilskrives flere faktorer. For det første er der i løbet af de seneste ti år sket en videreudvikling af den samfundsøkonomiske metode. For det andet anvendes samfundsøkonomisk metode i dag noget bredere end alene ift. infrastruktur, der er den nuværende manuals sigte. For det tredje er der, med den forventede introduktion af Landstrafikmodellen version 1.0, skabt et behov for, at inkludere en beskrivelse af Landstrafikmodellens rolle i den samfundsøkonomiske analyse.

Det oprindelige kompromis i den nuværende manual mellem faglig dybde og overordnet orienteringsbehov ændres, således at der udarbejdes to publikationer. Disse to publikationer vil i højere grad end den nuværende manual være målrettet to forskellige målgrupper:

- En pædagogisk skrevet manual for de, der alene har behov for at forstå den grundlæggende metode og de centrale resultater. Den pædagogiske manual er primært rettet mod personer, der ikke nødvendigvis udarbejder samfundsøkonomiske analyser, men er brugere heraf og derfor har behov for et overordnet indblik i samfundsøkonomisk analyse. Manualen skal gøre disse personer i stand til at forstå analysens resultater.
- En mere teknisk vejledning i form af en række arbejdsrapporter, der er rettet mod de fagfolk, der skal arbejde med samfundsøkonomisk metode til daglig. Ved at udgive vejledningen som arbejdsrapporter bliver den tekniske vejledning lettere at opdatere i fremtiden.

Arbejdet resulterer i de nævnte to publikationer, og skal udgøre et opdateret grundlag for de fremadrettede samfundsøkonomiske analyser på transportområdet for såvel infrastrukturinvesteringer som transportpolitiske tiltag i bredere forstand.

2. Den pædagogiske manual

Den nye pædagogiske manual i samfundsøkonomisk analyse på transportområdet bliver udgivet som en samlet publikation, der skal erstatte den hidtidige manual fra 2003. Fundamentet for den nye manual vil i store træk afspejle det arbejde, der lå i og forud for publikationen fra 2003. Dette vil blive suppleret af den viden og videreudvikling af den samfundsøkonomiske metode, der er blevet tilvejebragt gennem forskning og det praktiske arbejde med samfundsøkonomiske analyser gennem de seneste ti år.

Manualen vil have fokus på de elementer, der indgår i den samfundsøkonomiske analyse med henblik på, at læseren kan forstå det grundlag og de resultater, som den samfundsøkonomiske analyse præsenterer. Der vil i modsætning til manualen fra 2003 ikke være fokus på det bagvedliggende økonomiske grundlag og tekniske forklaringer, men snarere en mere kvalitativ beskrivelse og gennemgang af indholdet.

Manualen vil i praksis være opbygget, således den kan anvendes som et opslagsværk. Den vil tillige indeholde gennemgående taleksempler på tværs af kapitler, der kan hjælpe læseren med at forstå resultaterne i praksis. I nedenstående beskrives indholdet med fokus på nogle af de nye emner, som vil være inkluderet i manualen.

Indledning

Af nye beskrivelser i manualens indledning kan nævnes de centrale værktøjer, der anvendes i arbejdet med de samfundsøkonomiske analyser. Det bliver:

- Transportøkonomiske Enhedspriser
- TERESA
- Trafikmodelberegninger (Landstrafikmodellen)

Der vil desuden være en mindre beskrivelse af det økonomiske grundlag, herunder anvendelsen og betydningen af betalingsvillighed i de samfundsøkonomiske analyser.

Delelementer i den samfundsøkonomiske analyse

En anvendelsesorienteret gennemgang af de delelementer, der indgår i den samfundsøkonomiske analyse. Der vil her være fokus på delelementernes indhold, før selve kvantificeringen og værdisætningen bliver beskrevet. Som følge af den seneste inkludering af cykler i den samfundsøkonomiske metode, vil dette tillige blive beskrevet på tværs af kapitlerne.

Delelementerne bliver (kursiv angiver nye eller ændrede beskrivelser):

- Omkostninger til anlægget (anlægsomkostninger og restværdi)
Anvendelsen af "ny anlægsbudgettering" i de samfundsøkonomiske analyser.
- Brugergevinster (direkte omkostninger og tidsgevinster)
En beskrivelse af den økonomiske tankegang ved brugergevinster, herunder brugen af udtrykket generaliserede rejseomkostninger. Desuden indgår en beskrivelse af værdisætningen af tid.
- Eksterne effekter
En beskrivelse af værdisætningen af de eksterne effekter.
- Driftsøkonomi
En beskrivelse af de driftsøkonomiske konsekvenser for henholdsvis infrastrukturforvalteren og operatøren.

- Afgiftskonsekvenser

Et overblik over de afgiftskonsekvenser, som et projekt på transportområdet kan have for statskassen.

Beregningsparametre og evalueringskriterier

Manualen vil indeholde to kapitler med henholdsvis de beregningsparametre og de evalueringskriterier, som bliver anvendt i de samfundsøkonomiske analyser. Der vil, ligesom i de foregående kapitler om delelementer, være fokus på en anvendelsesorienteret tilgang, der gøre det muligt for læseren af den samfundsøkonomiske analyse, at forstå og anvende resultaterne.

I beskrivelsen af beregningsparametrene indgår følgende:

- Diskonteringsrenten
Baggrunden for at tilbagediskontere gevinster og omkostninger, samt en beskrivelse af den trinvis faldende diskonteringsrente.
- Diskonterings- og indsvingsperioden
En beskrivelse af levetidsforudsætningerne af infrastrukturprojekterne, og betydningen af dette på det samfundsøkonomiske resultat.
- Arbejdsudbudseffekter
En beskrivelse af den nyligt inkluderede arbejdsudbudsgevinst i de samfundsøkonomiske analyser, som en del af en samlet arbejdsudbudseffekt, hvor arbejdsudbudsforvridningen ved skattefinansierede projekter tillige indgår.
- Nettoafgiftsfaktoren
En beskrivelse af faktor- og markedspriser og tilbageløbet i samfundsøkonomien, herunder den praktiske brug af nettoafgiftsfaktoren.

Der er i beskrivelsen af evalueringskriterierne fokus på den praktiske anvendelse og fordele og ulemper ved brugen af de forskellige kriterier:

- Nettonutidsværdien
En beskrivelse af nettonutidsværdien.
- Den interne rente
En beskrivelse af, hvornår og i hvilke situationer den interne rente kan anvendes og ikke-anvendes.
- Statskaseeffekten
En beskrivelse af statskaseeffekten og dens placering i den samfundsøkonomiske analyse.
- Gevinst pr. offentlig omkostningskrone
En beskrivelse af kriteriet "gevinst pr. offentlig omkostningskrone".
- Skyggeprisen
En beskrivelse af kriteriet "skyggeprisen", der ikke indgår i manualen fra 2003.

Der er for både beregningsparametrene og evalueringskriterierne fokus på den praktiske anvendelse og betydning, men den tekniske forklaring overlades til den tekniske manual.

Opsamling, håndtering af usikkerheder, kystbeskyttelse og nøgleordsregister

Manualen indeholder til slut fire kapitler. Det første kapitel vil samle op på de gennemgående taleksempler, der har været i de foregående kapitler. Her vil læseren blive introduceret til, hvordan en samlet samfundsøkonomisk analyse kan se ud, herunder få et indtryk af det typiske størrelsesforhold af delelementerne og resultaterne.

Det næste kapitel vil indeholde en beskrivelse af de usikkerheder, der eksisterer i de samfundsøkonomiske analyser, herunder hvordan man i praksis kan håndtere dem. Der vil herefter være et kapitel, der introducerer og behandler samfundsøkonomiske analyser af kystbeskyttelse. Dette har ikke tidligere været inkluderet i manualen, men er en del af Transportministeriets område. Kapitlet bliver bygget på det grundlæggende samfundsøkonomiske arbejde, der tidligere er blevet foretaget af Kystdirektoratet.

Slutteligt vil manualen indeholde et nøgleordsregister indeholdende en kort beskrivelse af selve udtrykket og referencer til, hvor i manualen udtrykket beskrives nærmere.

3. Den tekniske manual

Rammerne og indholdet i den tekniske manual ligger ikke fast, som tilfældet er for den pædagogiske del. For det første kommer manualen til at bestå af en række arbejdsplaner, der bliver publiceret løbende, og for det andet vil indholdet i disse planer være resultatet af en række faglige diskussioner i den samfundsøkonomiske projektgruppe i Transportministeriet. Det sker på baggrund af oplæg fra DTU Transport.

Manualen kommer til at indeholde anvisninger, relevante formler og illustrationer. Den kommer omvendt ikke til at indeholde en faglig diskussion af de berørte emner. Emnerne bliver:

- Oversigtskapitel over indholdet i en CBA
- Nøgletal og vigtige/nødvendige inputdata
- Nettoafgiftsfaktoren og markedsprismetoden
En beskrivelse i ord samt illustration af forskelle og ligheder, herunder hvordan man regner frem og tilbage. Desuden indgår en beskrivelse af den nye nettoafgiftsfaktor og en vejledning til den praktiske anvendelse (hvornår skal der omregnes).
- Brugergevinster
Hvad er inkluderet, og hvordan udregnes det i praksis.
- Arbejdsudbudseffekter, forvriddningsfaktoren og anvendelsen i CBA
Teknisk forklaring og en beskrivelse af den praktiske anvendelse.
- Offentligt provenu og skatter og afgifter
Hvordan behandles transfereringer, herunder en praktisk anvisning.
- Eksterne omkostninger
Beskrivelse af de beregningsmæssige forudsætninger og metoder.
- Alternative finansieringsformer: Skattefinansiering, brugerbetaling, OPP mv.
En vejledning i anvendelsen af samfundsøkonomiske analyser ved forskellige finansieringsformer.

Der vil være overlap mellem flere af kapitlerne, men det er målet, at de kan læses uafhængigt. Arbejdet med den tekniske manual påbegyndes umiddelbart efter sommerferien 2013, hvorefter arbejdsprocessen vil fortsætte hen over efteråret. I arbejdsprocessen kan fokus og nogle af emnerne ændre sig.

Som beskrevet tidligere vil oplægget på Trafikdagene give Transportministeriet en mulighed for at få input til de valgte emner og fokusområder i den tekniske manual. Input er desuden meget velkommen før og efter Trafikdagene.