

Samhällsekonomi eller godtycke?

En översikt över samhällsekonomiska bedömningar och beslutsprocesser. Hur tas besluten? Samhällsekonomiska fördelningsanalyser i teori och praktik¹

Innlegg ved Arvid Strand, Transportøkonomisk institutt, Norge

Mine svar på de stille spørsmålene vil i kortform være: Ja, vi skal benytte samfunnsøkonomisk beslutningsunderlag, men det sentrale er hvordan begrepet eller uttrykket samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag skal forstås. Jeg forstår det i en vid betydning; langt utover snever nytte-kostnadsanalyse. Mitt alternativ er et kunnskapsgrunnlag – jeg velger å benytte dette begrepet heller enn beslutningsgrunnlag - framskaffet gjennom en transparent flermålsanalyse. Det er en krevende øvelse, men fullt mulig. Selv om erfaringene fra nylig gjennomførte studier av praksis ikke viser entydig gode utøvere.

Hva er relevant informasjon i en beslutningssituasjon?

Det sentrale spørsmålet å stille for den som skal produsere kunnskapsunderlag for en beslutning i et politisk organ, er dette: Hva er relevant informasjon for beslutningsorganet? Svaret på dette spørsmålet vil måtte ta høyde for at selve beslutningsorganet som oftest er en mangefasettert forsamling. Aktørene i organet har mange innfallsvinkler til det å skulle ta et standpunkt.

Det sikreste som kan sies er at det dermed trengs et mangefasettert informasjonsgrunnlag – og at et tall i form av et n/k-forhold eller et NNV-tall neppe er det eneste riktige; det eneste som etterspørres.

NNV representerer en tanke om at det gjelder å aggregere så mye kunnskap som mulig for på den måten å forenkle beslutningen. Gitt beslutningsorganets mangfoldighet og et sannsynlig ønske om å bli presentert for så rikholdig informasjon som mulig, er det av og til snarere disaggregering som bør være svaret.

En disaggregeringsstrategi gjør samtidig at en unngår en rekke problemer forbundet med en aggregeringsstrategi som den nytte-kostnadsmetodikken representerer. Disse består blant annet i:

- Vanskelighetene med å sette pris på enkeltelementer som støy, luftforurensning, skadde og drepte mennesker, spart eller tapt tid, tapte kulturminner, forringet kulturlandskap
- Problemene som diskonteringsrenten representerer. I et bærekraftperspektiv er det eksempelvis viktig å tillegge virkningene på lang sikt betydelig vekt. Det kan vanskelig skje innenfor et ordinært N/K-regime. Bærekraftig utvikling krever diskonteringsrente nær null for å kunne fange føre-var-prinsippet og behovet for å la langsiktige konsekvenser få betydning i regnskapet

Flermålsanalysen er et alternativ ved framskaffelse av beslutningsgrunnlag.

¹ Spørsmålene som den enkelte foreleser skal forholde seg til, er disse:

- Skal vi benytte samfunnsøkonomisk beslutningsunderlag?
- Om inte, hva er alternativet?
- Hur ska vi förbättra dom eller det alternativa beslutunderlaget?

Et kort riss av noen viktige hovedelementer i framgangsmåten

Flermålsanalyse er aktuelt å benytte når grunnlaget skal legges for beslutninger om saksforhold hvor det er mange krav å ta hensyn til, og hvor det til de ulike sidene ved problemkomplekset kan være knyttet ulike interesser og verdier.

Tradisjonelt heter det at flermålsanalyse blir benyttet ved etablering av beslutningsgrunnlag i situasjoner hvor det ikke er slik at alle relevante dimensjoner ved en sak kan lett håndteres som rene økonomiske størrelser (dvs uttrykkes i monetære enheter). En rekke forhold har ikke en pris gitt i et marked eller kan ikke anslås i kroner på annet grunnlag. Vi sier at nytten eller kostnaden ikke kan prissettes og av den grunn må behandles på andre måter enn som en tradisjonell nytte/kostnadsbrøk eller en netto nåverdi.

Arbeidet med flermålsanalysens ikke prissatte del har en rekke grunnleggende arbeidsoppgaver:

- fastlegge de ulike dimensjonene ved saken som skal belyses
- operasjonalisere den enkelte dimensjonen slik at det er klart hva som skal måles
- klargjøre hvilken skala som skal benyttes for angivelse av det enkelte alternativets ytelse på en dimensjon
- fastlegge det enkelte alternativs ytelse på den enkelte dimensjonen
- sammenstille de enkelte alternativenes ytelser langs de ulike dimensjonene
- sammenlikne alternativenes ytelser på de ikke prissatte virkningene og tilsvarende når det gjelder de prissatte virkningene eller konsekvensene

Prosessen kan gjennomføres av fagutredere, men det er rimelig også å trekke inn ulike interessenter eller berørte parter både i fasen hvor det drøftes hvilke dimensjoner det er rimelig å fokusere, og når det skal drøftes hvilke av dimensjonene som skal være de viktigste. I dette spørsmålet har rimeligvis interessentene en hovedrolle, og det er også grunn til å gå ut fra at de er uenige om denne vektleggingen. De er som regel interessenter ut fra ulike ståsteder.

Fagfolk har på sin side en større rolle å spille når det gjelder å presisere hvordan den enkelte dimensjonen ved saken skal operasjonaliseres og når alternativets ytelse skal måles.

Erfaringer fra praksis

Styrken ved flermålsanalyse er, som allerede sagt, at den evner å favne videre enn nytte-kostnadsanalysen, ved at flere forhold kan trekkes med i vurderingen. Dette fordrer imidlertid at utredere er i stand til å håndtere et stort datamateriale på en god måte; at de klarer å sondre mellom gradsforskjeller og vesensforskjeller enten ulike egenskaper er beskrevet verbalt eller rangeringer er uttrykt ved matematiske tegn som tall eller pluser og minuser. En sentral utfordring er å skrive gode sammenstillingskapitler eller et fortettet saksgrunnlag som både tilfredsstillende kravet om *etterprøvnbarhet* og som samtidig representerer *god formidling*.

Å skrive slike burde være en smal sak, men etter å ha lest ganske mange sammenstillinger eller anbefalingskapitler, er jeg kommet til den konklusjonen at det er det slettes ikke. På dette området er det både vanskelig å holde tunga rett i munnen, og ikke minst å opptre på en måte som tar tilbørlig hensyn til alle alternativer og deres ulike gode og mindre gode sider. Eksempelvis bør det i konsekvensutredningssaker være en oppgave for tiltakshaver å redegjøre vesentlig mer omfattende enn det ofte gjøres om fordeler og ulemper ved de

ulike alternativene som ledd i anbefaling av alternativ. Bare på den måten kan den informasjonen som svært ofte er framskaffet både om prissatte og ikke prissatte konsekvenser bli trukket inn i vurderingen og åpent vektlagt på den måten som tiltakshaver finner rimelig. Åpenhet om alle sider ved aktuelle alternativer er langt å foretrekke framfor at det bare er *noen* sider ved alternativene som trekkes inn ved sammenlikningen. Det grunnleggende spørsmålet å stille i slike saker hvor det framskaffes opplysninger både om prissatte og ikke prissatte konsekvenser, er dette: **hva gir et alternativ som koster mer, av fordeler på andre områder?**

Også i den internasjonale litteraturen er dette erkjent som et problem. I den internasjonale EIA-litteraturen er ekspertprostitusjon et begrep som brukes om overengasjerte konsulenter og forskere som forsøker å ivareta egne interesser eller verdier som en identifiserer seg med. Begrepet sikter med andre ord til utredere som for penger gjør hva som helst. Philip M. Fearnside skrev i Impact Assessment i 1994 en artikkel om *The Canadian feasibility study of the Three Gorges dam proposed for China's Yangzi River* med undertittelen *A grave embarrassment to the impact assessment profession*. Her omtaler han ekspertprostitusjon på denne måten: *'those who write reports like this (Three Gorges) would, for a fee, suspend any professional or moral qualms they may have and do whatever is asked of them'*.

Fearnside er imidlertid påpasselig med å påpeke at denne prostitusjonen er resultat av strukturtrekk og ikke som følge av dårlig individuell moral. I artikkelen som – som nevnt - omtaler omplasseringsstudien i tilknytning til det gigantiske kinesiske vannkraftprosjektet, peker han på følgende strukturelle trekk:

- Forfatterne gis anonymitet innenfor konsortier
- Rapporter hemmeligstemples
- Korte tidsfrister for utredninger
- Avstand mellom de som samler data og de som skriver de generelle konklusjoner

Den sentrale rettesnor for oss som utredere må være at *hensikten er å klargjøre for den som forelegges en tekst, ikke tilsløre.*

Generelt bør resultatene i en planutredning presenteres i en slik form at det gir det beste kunnskapgrunnlaget for de instanser som til syvende og sist skal velge hvilket alternativ som er det beste for de interessegrupper som berøres. De som skal fatte endelig beslutning, bør få mest mulig kunnskap om hva det koster i form av redusert netto nåverdi om en lar de ikke tallfestede konsekvensene være utslagsgivende. Det kan i den sammenheng være verdt å peke på følgende:

Det er i prinsippet ikke noe som tilsier at prissatte konsekvenser skal eller bør tillegges større vekt enn konsekvenser som ikke er uttrykt i et pengemessig mål. Spørsmålet om vektlegging er et spørsmål om betalingsvilligheten for å unngå uheldige miljøvirkninger for dem det angår. Er den stor nok til å kunne veie opp for merkostnadene? (Hagen 2005)

Kvalitet koster, og i valget mellom anskaffelser som er av ulik kvalitet, vil en ikke nødvendigvis bli best stilt ved å velge den billigste løsningen. Det avgjørende spørsmålet er om det en vinner i form av bedre kvalitet, forsvarer prisforskjellen. Hvis en eksempelvis vurderer å la hensynet til kulturminner og kulturmiljø, landskapsbilde, og bolig- og næringsutvikling – konsekvenser som ikke er målt i kroner - være styrende for valget, vil det være svært nyttig å få informasjon om hva dette ville koste (regnet i verdsatte konsekvenser), for å kunne ha en mening om det er et fornuftig valg. Da gir presentasjonen av de økonomiske resultatene i form av nytte-kostnadsbrøker svært liten -

eller ingen - beslutningsstøtte. Skal den økonomiske informasjonen være nyttig, må det være netto nåverdi som det må finnes informasjon om.

Men før en kommer så langt som til sammenstillingskapittelet, viser det seg at det i det praktiske liv også er andre metodiske problempunkter, og enkelte temmelig overraskende slike. I hvert fall om den undersøkelsen vi foretok tidligere i år av bruk av flermålsanalyse ved vurdering av store prosjekter er representativ (Minken m.fl.) Vi fant svak/uryddig operasjonalisering av ikke-monetære dimensjoner ved konsepter/alternativer så vel som klare brudd på elementære metoderegler (datas målenivå). Dessuten viste det seg også at klargjøring av hva ulike trinn i etablert måleskala representerer, var et svakt punkt.

Utvikling av ikke prissatte dimensjoner

I to KS1-saker som ble studert, er det presentert prosjektspesifikke lister over forhold som det tas sikte på å vurdere de enkelte alternativene mot. Det er ikke redegjort for hvordan disse forholdene eller konsekvensdimensjonene/-kategoriene er fremkommet. Spesifiseringen av hvordan dimensjonene skulle forstås, var meget upresis i begge sakene. Eksempelvis ble de seks konsekvenskategoriene i Nasjonalmuséet-saken beskrevet på måter som reduserte de seks dimensjonene til to; om museumsaktivitetene lokaliseres samlet eller spredt i Oslo; om det finnes utstillingslokaler lokalisert under bakken eller ikke. Manglende konkretisering av dimensjonene gjør det vanskelig å avgjøre hva slags ytelse det er som er vurdert for den enkelte dimensjonen og for alternativet samlet.

Måling av alternativenes ytelse

Det er i de to KS1-sakene benyttet en skala fra -9 til +9 for å angi alternativets ytelse. Det er imidlertid ikke i noen av KS1-sakene presisert hva de 19 trinnene på denne skalaen skal representere av ytelse på de enkelte dimensjonene. I KU-saken er det benyttet en nidelt skala – fra fire minus via 0 til fire pluss. I Håndbok 140 er det beskrevet hva de ni trinnene skal uttrykke (meget stor/stor/middels/liten negativ konsekvens via 0 til liten/middels/stor/meget stor negativ konsekvens).

Datas målenivå og lovlige/ulovlige regneoperasjoner

Når de ikke prissatte konsekvensene i KS1-sakene er vurdert og ytelse angitt, foretar utrederne regneoperasjoner som om ytelsene skulle være målt på forholdstallsskalaer. Dette til tross for at det i begge saksutredningene er slått fast at ”4 ikke er dobbelt så godt som 2”.

Konklusjon

Flermålsanalysen har klare fortrinn som ledd i å framskaffe brede beslutningsgrunnlag, men det er, ut fra studier av aktuell praksis, grunn til å være på vakt mot et fagfelt som tilsynelatende mangler grunnleggende vitenskapelig metodekunnskap eller metodologisk skolering.

Referanser

Hagen, Kåre Petter: *E-39 prosjektet. Noen kommentarer til analysemetode, valg av forutsetninger og presentasjon av resultater*. I Hagen, Kåre Petter, Tore Knudsen og Arvid Strand (2005): Kort sammendrag av referansegruppas vurderinger av konsekvensutredningsarbeidet E39 Gartnerløkka – Kleppland. Valg av trasé. Utredning for Kristiansand kommune

Minken, Harald; Ingemund Jordanger, Stein Malerud og Arvid Strand (2007): Flermålsanalyse i store statlige investeringsprosjekt. CONCEPT rapport nr 18, 2007

Fearnside, Philip M. (1994): *The Canadian feasibility study of the Three Gorges dam proposed for China's Yangzi River. A grave embarrassment to the impact assessment profession*. Impact Assessment