



NYTTE- KOSTNADSANALYSAR

- kva

er moralen?

Av Annegrete Bruvoll

Miljøet er eit gratis gode - på godt og vondt. Vi kan gå fotturar i fjellet utan å løyse billett og nyte lukta av hav og frisk luft utan å legge ut ei krone. På den andre sida kostar det heller ingenting å kaste frå seg søppel i fjellet, lufta spør ikkje om betaling når bilen spyr ut giftige avgassar. Bruken av fellesgode, som miljøet er, blir ikkje avgrensa på same måten som marknadsomsette varer og tenester. At miljøgoda er gratis, er ei viktig årsak til dei store miljøproblema vi står ovanfor.

I kjølvatnet av auka medvit om naturen sine begrensingar og verdi, har spørsmålet meldt seg om kva kriterie ein skal bruke når ein skal vurdere miljøet opp mot andre gode. Nytte-kostnadsanalysar basert på undersøkingar om betalingsvilje blir stadig meir brukt i denne samanhengen.

I slike analysar veg ein fordelane i eit prosjekt opp mot kostnadane i eit samla uttrykk. Den samla betalingsviljen blir brukt som eit uttrykk for totalnyten, medan kostnadane vanlegvis oppsummerer dei økonomiske utgiftene ved gjennomføringa av prosjektet. Her blir miljøet verdsett på ein skala på linje med andre gode, nemleg i kroner og øre. Bak dette ligg eit ynskje om mest muleg nøytral og samanliknbar informasjon. Bladet Folkevett (1992) argumenterer i ein artikkel med tittelen "Sett pris på miljøet!" for prissetjing av naturen som eit nytt kampmiddel i miljøpolitikken.

Spørsmålet er så om miljø målt i kroner og øre seier det same om miljø som

prisen på fiskepudding om fiskepudding. Er informasjon frå nytte-kostnadsanalysar nok for styresmaktene når dei skal fatte vedtak i miljøpolitikken, og kva type informasjon går dei eventuelt glipp av? Det viser seg at betalingsviljeundersøkingar og nytte-kostnadsanalysar baserer seg på ei rekkje moralske spørsmål, som slett ikkje er ukontroversielle. Nokon av desse blir drøfta nedanfor.

Nyttetenkjing som moral-filosofi

Omgrepet nytte i nytte-kostnadsanalysar gjev inntrykk av berre å inkludere verdjar som kan vere nyttige til noko. Men innhaldet i betalingsviljen er meir omfattande enn som så. Ein kan godt verdsetje eksistensen av ulven eller betring av luftkvaliteten sjølv om ein bur i frisk luft på ei øy utan ulv. Nytte-omgrepet er altså vidt nok til å inkludere verdien av å vite at eit miljøgode eksisterer. Ikkje berre den praktiske nytten, men all nytte mennesket har av miljøet, kan dermed inkluderast i betalingsviljen. Spørsmålet er så om ein kan slå seg til ro med dette, eller om det finst andre vesentlege moralske sider som ein må ta omsyn til i tillegg.

Rettar

Kelman (1982) kritiserer nytte-tenkjinga for ikkje å ta omsyn til rettar og plikter. Ein kjem her igjen inn på fordelingsverknader. Når industriutbygging utset lokalbefolkning for helsefarlege utslepp, kan ein spørje seg om kva rett lokalbe-

“Spørsmålet er så om miljø målt i kroner og øre seier det same om miljø som prisen på fiskepudding om fiskepudding.”

ANNEGRETE BRUVOLL er sosial-økonom og førstehon-sulent i Forsknings-avdelingen i Statistisk Sentralbyrå, Seksjon for ressurs- og miljø-analyser.

“Spørsmålet er om det finst verdisystem som er overordna dei verdysyna som ivaretek mennesket sin velferd. Finst det naturinngrep mennesket ikkje har rett til å gjere?”

folkninga har til ikkje å få det verre. Er denne retten overordna nytten av den høgare levestandarden som kjem andre til gode? Eit anna døme: Skal ein uansett kostnad betre luftkvaliteten for å sikre astmatikarar sin rett til eit liv utan stadige pusteproblem og stor medisnbruk? Har urfolk rett til å halde fram med levestettet sitt, eller må dei oppgje det om andre sin nytte av skogsrydding er større enn urfolket sine tap? Ei moralsk rett handling er ifølgje Kelman ei handling som reflekterer plikter og respekterer rettar, ikkje den handlinga som gjev størst muleg nytte. At eit industriprosjekt er samfunnsøkonomisk lønsamt er derfor ikkje nok for at det skal gjennomførast. I tillegg må ein respektere retten enkeltpersonar har til ikkje å få det verre, sjølv om mange andre kan få det mykje betre.

Eit liknande problem er rettane til dei som enno ikkje er fødde. I betalingsviljeundersøkingar er det berre dei som kan uttale seg i dag som blir høyrde. Om vi er aldri så opptekne av våre born og borneborn, vil vi ikkje nødvendigvis vektlegge dei like sterkt som dei ville gjort sjølve. Mange vil meine at komande generasjonar har rett til å overta jorda i minst like god stand som forrige generasjon, eit tradisjonelt prinsipp i jordbrukssamfunn. Dette er særleg relevant for vurdering av berekraft, der nettopp rettane til komande generasjonar er i fokus. Å ta omsyn til komande generasjonar er vel å merkje ikkje berre eit problem i nytte-kostnadsanalyser. Etterkomarane våre er tause, uansett kva moralsyn ein legg til grunn.

Naturen sin eigenverdi er eit anna aspekt. Spørsmålet er om det finst verdisystem som er overordna dei verdysyna som ivaretek mennesket sin velferd. Finst det naturinngrep mennesket ikkje har rett

til å gjere? Om ein gjer store inngrep i urskogane eller let artar døy ut fordi nytten er større en kostnadane, vil mennesket i mange sine auge setje seg i Gud sin stad. Ein kan vere ueinig i dette verdsbiletet og verdisynet, men det er eit verdisyn ikkje mindre objektivt enn nytte-kostnads-tenkjinga.

Kelman hevdar at sjølve prissetjinga ofte reduserer verdien av eit gode. Enkelte gode, som til dømes kjærleik og kulturarv, er ubetalelege og ikkje til sals. Betalingsvilje for miljøet reduserer naturen til noko ein kan bruke opp dersom berre eigennyttan er stor nok. Kelman meiner ikkje at betalingsviljen for til dømes miljøet er uendeleg, alt ein eig og har og litt til, men at spørsmålet om betalingsvilje er meiningslaust. Er ein villig til å setje prislappar på naturen, har ein akseptert naturen som eit gode ein kan byte ut mot andre gode. For mange representerer godtaking av eit slikt prinsipp ei menneskesentrering og nedvurdering av miljø og natur.

Dette var nokon av aspekta nytte-kostnadsanalysen ikkje ivaretek. Kva viser så sjølve resultatet av nytte-kostnadsanalysen om velferden for dei menneska som er med i analysen?

Greit at nokon får det verre for at andre skal få det betre?

Vi skal ta utgangspunkt i eit tenkt miljøprosjekt som styresmaktene vurderer å gjennomføre. Eit slikt prosjekt kan til dømes vere å betre luftkvaliteten. Styresmaktene må avgjere kor mykje pengar som eventuelt skal brukast. Sidan luft ikkje kan kjøpast og seljast, veit heller ikkje styresmaktene kor mykje ureininga i lufta er verdt for folk. Styresmaktene ynskjer å gjennomføre ei nytte-kostnadsa-



nalyse for å undersøke om prosjektet er samfunnsøkonomisk lønsamt. I så fall er den totale nytten større enn dei samla kostnadane.

Men sjølv om eit prosjekt gjev større samla nytte for samfunnet, treng ikkje alle enkeltpersonar å få det betre. Tvert imot opplever ein for dei aller fleste offentlege tiltak at nokon kjem dårlegare ut. Dersom miljøbetringa vert gjennom-

ført ved ei generell skatteauke eller kutt i offentlege gode, kan enkelte måtte betale ein langt høgare pris enn dei ga opp som betalingsvilje. Andre igjen betaler mindre enn dei kunne tenkt seg, og kjem dermed betre ut. Det kan til og med tenkjast at dei som har det best frå før kjem betre ut, og at dei mest ressursvake får dårlegare livsvilkår. Dette seier ikkje nytte-kostnadsanalysen noko om.

“På den andre sida ville det vere svært vanskeleg å drive politikk dersom ein aldri kunne godta at offentlege tiltak går ut over nokon.”

269 Bævre (1994)

Ved berre å sjå på resultatet frå slike analysar, tek ein eit moralsk standpunkt til endringar i samfunnet si velferdsfordeling. Det er viktig at dei som bestemmer er klar over desse konsekvensane. Nytte-kostnadsanalysar bør supplerast med informasjon om korleis det går med velferden til dei enkelte gruppene som prosjektet rører ved.

Utjamning i det lange løp?

På den andre sida ville det vere svært vanskeleg å drive politikk dersom ein aldri kunne godta at offentlege tiltak går ut over nokon. Dersom ein ser fleire miljøprosjekt i samanheng, vil det truleg variere frå gong til gong kven som vinn og tapar. Sidan den samla vinsten er større enn tapet kvar enkelt gong, kan ein rekne med at den samla vinsten blir større enn tapet også for den enkelte når ein gjennomfører mange prosjekt. Alle kan kome betre ut av det i det lange løp; sjølv om alltid nokon stemmer ned enkeltprosjekt, kan likevel alle stemme for å gjennomføre ein samla pakke av miljøbetringar med sine kostnader.

Dette føreset likevel at det ikkje er systematikk i kven som vinn og tapar. Brekke (1993) viser at den tradisjonelle måten å måle betalingsvilje på systematisk favoriserer miljøverninteresser. På den måten vil dei som er mest opptekne av miljøverdiar stadig kome betre ut. Men dette er på kostnad av dei som er meir opptekne av andre verdiar enn miljøet. Når ein bruker undersøkingar om betalingsvilje i avgjerdsprosessen, vil dei med meir materielle interesser stadig måtte betale meir enn dei er villige til, og i lengda kome dårlegare ut. Frå eit miljøvernsynspunkt vil det derfor vere taktisk klokt å ta til orde for bruk av betalingsvilje-un-

dersøkingar. Men for samfunnet som heilskap kan dette leie til ein uønska bruk av offentlege ressursar.

Ei anna kjelde til systematiske ulikskapar er inntektsforskjellar. Rike vil generelt gje opp høgare betalingsvilje enn fattige, utan at dei har tilsvarende høgare nytte av miljøbetringa. Grunnen er rett og slett at dei har meir pengar å betale med. Slik vil dei rike sine interesser bli sterkare vektlagde enn dei fattige sine, noko som altså ikkje vil jamne seg ut over tid. Slik kan spørjeundersøkingar vere kjelde til f.eks. at rike bydelar får betre sykkelnett enn fattige. Elvar for velstående sportsfiskarar kan bli prioriterte rensa framfor naturen i industrialiserte arbeidarstrøk.

Det er derfor ikkje nok å slå seg til ro med at velferden jamnar seg ut i det lange løp. Ved einsidig å vektlegge nytte-kostnadsanalysar kan ein ende opp med at dei same gruppene får det betre på kostnad av at andre får stadig dårlegare velferd.

Kompensasjon

Ei muleg løysing på fordelingsproblemet er at alle betaler sin betalingsvilje. Når den samla betalingsviljen er større enn kostnadane, vil det til og med bli pengar til overs. På den måten betaler ingen meir enn dei kan akseptere, alle får det like godt eller betre. Den totale nytten overstig dei samla kostnadane, og i tillegg er det ingen som kjem dårlegare ut.

Ulempa ved eit slikt system er at det ville vere svært vanskeleg å administrere. I praksis måtte ein kompensere dei med låg betalingsvilje og ekstrabelaste dei med høg over skattesystemet. Skattesystemet måtte endrast og rettast inn mot å unngå endra fordeling ved enkeltprosjekt. Dessutan ville ein slik politikk mo-



tivere til at ein svarar usant på spørsmål om betalingsviljen. Dersom ein visste at ein faktisk må betale inn akkurat det ein svarer, vil ein svare så lågt som muleg, i håp om at andre betaler gildet.

Har alle same nytten av ei krone?

Når ein summerer betalingsviljen for fleire personar, føreset ein at alle har same nytte av eit visst pengebeløp. Når Olsen og Hansen har same betalingsvilje, kan ein då vere sikre på at dei vurderer miljøet som like viktig? Kanskje Olsen er styrtrik og lite interessert i miljø, medan Hansen er fattig og astmatisk og villig til å gje avkall på heile si ringe formue for å få betre luft. Dei to kan likevel gje opp akkurat den same betalingsviljen, sjølv om dei har heilt forskjellig glede at betra luftkvalitet. Det treng altså ikkje vere samsvar mellom betalingsvilje og nytte av miljøet når ein samanliknar fleire personar.

Når ikkje alle har same nytten av ei krone, kan heller ikkje summen av betalingsviljen tolkast som samla nytte folk har av betra miljø. Er Olsen sin betalingsvilje til dømes dobbelt så stor som Hansen sin, kan ei muleg forklaring vere at han har dobbelt så stor nytte av betra luftkvalitet som Hansen. Men det kan like godt bety at han er mykje rikare enn Hansen.

Dersom ein trur at enkeltgrupper blir systematisk diskriminerte, kan ein la betalingsviljen til desse vege meir enn for andre. Spørsmålet blir då kor store vektene skal vere for dei enkelte gruppene. Dette blir igjen ei subjektiv avveging. Subjektive avvegingar bør eventuelt gjerast av politikarane, slik at det kan bakast inn i resultatet av nytte-kostnadsanalysen. I alle tilfelle vil dette vere med å re-

dusere nøytraliteten i analysen. Analysen kan til dømes ikkje brukast av dei som har eit anna politisk syn enn dei som bestemte vektene.

Sjølve beløpet som kjem ut av nytte-kostnadsanalysen er altså berre ein av mange delar av biletet når ein skal vurdere kva som er rett for samfunnet. I tillegg må ein vurdere kva som skjer med velferden for den enkelte og med sjølve naturen. Kva rett har ein til ikkje å få det verre, kva minimumsstandard har ein rett på, kva rettar har etterkomarane og kva rettar har naturen sjølv? Dette er berre nokon av alle dei spørsmåla nytte-kostnadsanalysar *ikkje* gjev informasjon om.

Alternativ til nytte-kostnadsanalysar

Betalingsvilje kan gje verdifull informasjon utan å bli tolka som eit uttrykk for nytte. I staden kan ein bruke slike data til å studere korvidt prioriteringane er forskjellige mellom ulike grupper.

Likeins kan ein supplere med informasjon om korleis *kostnadane* ved politiske vedtak som påverkar miljøet fordelar seg på ulike grupper. Overslag over helsekostnader, korrosjonskostnader og den økonomiske verdien av skader på naturen inneber ingen problematiske summeringar over ulike personar sin betalingsvilje eller innbakte moralsyn. Vidare kan det vere verdifullt å kjenne til dei økonomiske konsekvensane for enkeltgrupper dersom ein må auke skattane som følge av miljøtiltak.

Økonomiske modellar kan gje informasjon om effektene ved ulike politikkanter. I Brendemoen m.fl. (1992) blir konsekvensane ved auka bensinavgift modellert. Bensinavgifta verkar gjennom reduserte trafikkulykker på trygdeavgifter,

“Kva rett har ein til ikkje å få det verre, kva minimumsstandard har ein rett på, kva rettar har etterkomarane og kva rettar har naturen sjølv?”

“Når beslutnings-
takarane får pre-
santert nytte-kost-
nadsanalysar er
det viktig at dei er
klar over begren-
singane i informa-
sjonen og kva sub-
jektive val som
eventuelt er gjorde
undervegs.”

arbeidsproduktivitet og produksjon i samfunnet. Gjennom slik informasjon kan politikarane sjølve gjere dei politiske og subjektive prioriteringane. Økonomiske modellar kan også nyttast til å vurdere kva avgifter som er nødvendige for å nå miljømål, jf. NOU 1992:3.

Tilsvarande kan ein modellere den venta fysiske effekta på naturen. *Miljøindikatorane* til Alfsen m.fl. (1992) uttrykker viktige sider ved tilstanden eller utviklinga i miljøet, som villmarksareal og prosentdelen av personar som er utsette for støy.

Oppsummering

Det er viktig at ein koplar miljøspørsmål opp til den samfunnsøkonomiske analysen når ein skal gjere politiske prioriteringar. I forsøket på dette har nytte-kostnadsanalysar blitt brukt for å avgjere korvidt eit prosjekt er samfunnsøkonomisk lønsamt. Omgrepet kan lett villeie ein til å tru at alle sider som rører ved samfunnet sine fordelar og ulemper er innlemma i analysen. Ei slik tolking legg eit altfor stor ansvar på nytte-kostnadsanalysane.

Når beslutningstakarane får presentert nytte-kostnadsanalysar er det viktig at dei er klar over begrensingane i informasjonen og kva subjektive val som eventuelt er gjorde undervegs. Informasjonen må presenterast slik at politikaren kan leggje sine egne etiske vurderingar til grunn for den endelege avgjerda. Ein studie av Odeck (1991) tyder på at politikarane er klar over at nytte-kostnadsanalysar berre gjev avgrensa informasjon. Studien viser

at nytte-kostnadsforholdet ikkje har signifikant betydning for prioriteringar i vegsektoren. Mulegens har politikarane nettopp teke omsyn til forhold som rettar, fordeling av velferd og naturen sin eigenverdi, eller kanskje har dei ei kjensle av at nytte-kostnadsanalysane slett ikkje viser den totale nytten og kostnadane ved veginvesteringar.

Kombinasjonen av ulike typar beskrivande informasjon vil hjelpe beslutningstakarane til å vurdere ulike forhold knytte til miljøpolitikken opp mot kvarandre. Det viktige er at informasjonen er mest muleg nøytral slik at politikarane kan leggje sine egne subjektive vurderingar til grunn.

Referansar

- Alfsen, K.H., K.A. Brekke, F. Brunvoll, H. Lurås, K. Nyborg og H.V. Sæbø (1992): *Environmental Indicators*. Discussion Paper no. 71. Statistisk sentralbyrå.
- Brekke, K.A., A. Bruvoll, H. Lurås og K. Nyborg (1993): "Nytte-kostnadsanalysar og miljøprising. En moralfilosofisk kritikk", *Sosialøkonomen*, nr. 7/8.
- Brekke, K.A. og A. Bruvoll (1994): "Måleininga er viktig i nytte-kostnadsanalyar. Pengar som måleining favoriserer miljøinteresser", *Sosialøkonomen*, nr. 11.
- Brendemoen, S., S. Glomsrød og M. Aaserud (1992): *Miljøkostnader i makroperspektiv*. Rapp. 92/17, Statistisk Sentralbyrå.
- Folkevett (1992): "Sett pris på miljøet!" Nr. 2.
- Odeck, J. (1993): "Om nytte-kostnadsanalysenes plass i beslutningsprosessen i vegsektoren", *Sosialøkonomen*, nr. 3.
- Dreze, J. og N. Stern (1987): "The Theory of Cost Benefit Analysis" i *Handbook of Public Economics II*, North Holland.
- Kelman (1982): "Cost Benefit Analysis: An Ethical Critique", *Regulation*, January/February.
- Sen, A. (1991): "Welfare, Preference and Freedom", *Journal of Economics*, nr. 50, ss. 15-29.