

Faran med cost-benefit-kalkyler

Ett viktigt inslag i samhällsekonomiska kalkyler är att fastställa vad som är det relevanta alternativet. Skall man t ex subventionera ett företags fortlevnad är det fundamentalt att fastslå om de anställda vid en nedläggning skulle ha friställts eller övergått till andra företag. Bengt Mattsson inriktar sig i sin diskussion av samhällsekonomiska kalkyler på de korrektioner man gör av olika priser för att få fram vad en resurs egentligen kostar samhället. Hans tes är att olika utredningar och olika projekt använder helt olika principer för att fastställa dessa skuggpriser, vilket medför risk för att olika samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar inte är konsistenta.

De senaste åren har Sverige och åtskilliga andra länder kännetecknats av mycket låg tillväxt — inte bara i jämförelse med det exceptionella 1960-talet — och kraftig omstrukturering av näringslivet. Den utstötning av arbetskraft som skett hos förlustbranscher har inte motsvarats av ett lika stort sug efter arbetskraft från expanderande näringsgrenar. I en sådan situation är det naturligt att de fackliga organisationerna letar efter argument för att i första hand bibehålla sysselsättningen. Det är därför föga förvånande att vi under senare år fått ett stort antal av facken initierade undersökningar, vars resultat sägs innebära att verksamheten visserligen inte är företagsekonomiskt lönsam men dock samhällsekonomiskt försvarbar. Man får nästan intrycket av att *all* bevarad sysselsättning (inom företag, branscher, regioner) definitionsmässigt är samhällsekonomiskt motiverad.

Docent BENGT MATTSSON är universitetslektor i nationalekonomi vid Högskolan i Karlstad. Han har i sin forskning främst varit inriktad på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar.

Det är lätt att kritisera dessa undersökningar för de sätt på vilka de kommer fram till sina resultat, framförallt genom att jämföra med dåliga alternativ. Om alternativet antas vara arbetslöshet under två år, krävs det inte speciellt mycket för att det skall framstå som samhällsekonomiskt lönsamt att driva en fabrik två år till.

Syftet med denna artikel är dock inte att angripa dessa kalkyler. Syftet är istället att ta upp till granskning de regler för "skuggprissättning" som brukar användas vid mer "s sofistikerade" kalkyler än vad "rädda-jobben-undersökningarna" i allmänhet är exempel på. Med "skuggpriser" avses de priser som används i kalkylerna i avsaknad av marknadspriser eller för att dessa av något skäl anses bristfälliga. Exempel ges i den fortsatta framställningen. (För en exemplifiering av inom vilka områden såväl svenska som utländska samhällsekonomiska kalkyler utförts se Mattsson [1979] kap 5.)

Jag skall i det följande försöka argumentera dels för att cost-benefit-kalkyler (cb-kalkyler) av speciella projekt inte självklart är överlägsna ett marknadsbestämt resultat, dels för att cb-kalkylernas roll istället för att motivera speciella projekt (gruvbrytning, nya vägar etc) skall va-

ra att motivera ändringar i generellt verkande "regler" (t ex ändrat skuggpris på arbetskraft för alla projekt i en region under en viss tid eller annat pris på villaolja beroende på externa effekter etc).

Min ambitionsnivå är inte högre än att jag vill argumentera för att cb-kalkyler av individuella projekt (= det vi för närvarande har), där vederbörlig hänsyn tas till marknadsbrister, inte självklart är bättre än en marknadslösning med dessa brister. Jag anser vidare att det är bättre att utnyttja samhällsekonomiska kalkyler för att beräkna generellt gällande priser, skatter etc.

Varför cost-benefit kalkyler?

Varför nöjer man sig inte med de resultat man kan erhålla via företagsekonomiska, privatekonomiska eller statsfinansiella kalkyler? Enkelt uttryckt är skälet till detta att olika brister i det marknadssystem vi har leder till — från samhällsekonomisk utgångspunkt — "ej korrekta priser". Detta gör t ex att en energisparåtgärd som kan te sig lönsam för fastighetsägaren kan vara olönsam för samhället, att en företagsekonomiskt motiverad utbyggnad kan visa samhällsekonomiskt underskott etc. Vilka är då dessa brister? Några exempel:

Vid anställning av annars *arbetslös arbetskraft* kan hävdas att lönen (bruttolön inkl sociala avgifter) inte längre kan vara ett acceptabelt mått på samhällets alternativkostnad för detta jobb.

Om inte företag, kommuner etc bär de *miljökostnader* som orenat avloppsvatten, svavelhaltig rök etc medför, kommer den företags- eller kommunalekonomiska kalkylen att underskatta samhällets kostnader.

Marknadspriset avspeglar endast den marginella fördelen eller kostnaden. Vid *icke-marginella förändringar*, t ex när det gäller att värdera trafikanternas fördelar av en ny bro, kommer marknadspriset troligen att underskatta fördelarna.

För en hel del nyttigheter (t ex kortare

restid till och från arbetet, ändrad olycksrisk, vackrare städer) saknas egentliga marknader. *Avsaknaden av marknadspriser* innebär naturligtvis inte att folk inte sätter ett positivt värde på dessa saker.

Ytterligare exempel på brister är *övervärderad valuta*, eller att samhället som helhet kan ha annan *riskvärdering* och annan *diskonteringsränta* än privata beslutsfattare. Från de två sista problemen bortses i denna artikel.

Exempel på brister med "ad hoc-priser".¹

Med "ad hoc-priser" avses priser som gäller i en speciell kalkyl. Man har t ex för ett gruvprojekt i fjällvärlden kommit fram till att arbetslösheten bland anläggnings- och gruvarbetare är så stor att det motiverar ett visst, lågt "skuggpris" på arbetskraft i just denna kalkyl.

Arbetslöshet är ett vanligt skäl för att i en cb-kalkyl använda ett (mycket) lägre värde än bruttolön + lönekostnadspålägg som mått på alternativkostnaden. I modern arbetsmarknadsteori betonas inslaget av sökarbetslöshet. Byte av anställning är förenat med transaktionskostnader. Är man utan arbete, går man arbetslös så länge man har hopp om att finna något avsevärt bättre jobb. Förekomsten av dylik sökarbetslöshet gör att resonemanget om värdering av annars arbetslös arbetskraft behöver modifieras. Om den arbetslöse är engagerad i ett sökförfarande eller befinner sig i en anpassningsperiod för att han skall kunna byta anställning (yrke, region etc) kan samhällets alternativkostnad vara densamma eller t o m högre än om man rekryterat icke arbetslös arbetskraft.²

¹En förutsättning för diskussionen är att "tröghe- ter" på t ex arbetsmarknaden kommer att bestå och leda till att vi även fortsättningsvis kommer att ha regional, yrkesmässig, åldersbunden arbetslöshet, som inte automatiskt och någorlunda snabbt tillåts lösas genom förändring av lönerna.

²För ett exempel på att så kan vara fallet se Juås, Mattson [1977] kap 4.

Allmänt kan sägas att det är svårt att skatta den utveckling som hade skett om inte projekt X hade startats. Speciellt stor blir naturligtvis svårigheten om projekt X binder resurser en längre tid (2—3 år eller ännu längre). Det stora felet med det låga priset på arbetskraft vid arbetslöshet i en samhällsekonomisk kalkyl är att prisinformationen ej är generell utan troligen unik för myndigheten eller utredningen. Hade samma kostnad för arbetskraft meddelats till andra myndigheter (utredningar) är det möjligt att dessa hade hittat ännu bättre projekt. Hade det låga priset på arbetskraft gällt även privat sektor kanske helt annan produktion framstått som den bästa. Ett korrekt beräknat "skuggpris" skulle vara optimalt vid generell tillämpning men om inte detta anses möjligt är det kanske inte önskvärt att man i ett fåtal fall tillämpar det och i andra inte. Risken med "ad hoc-lösningar" ("hur skall det samhälleliga värdet—kostnaden beräknas vid detta speciella projekt") är mindre för t ex projekt av Stekenjokk-typ, där man är relativt säker på att arbetskraften ej kommer att flytta från området (alternativen utanför regionen är få) och där det dessutom — beroende på transportkostnader, klimat m m — kanske är relativt klart att någon annan verksamhet ej skulle lokaliseras till området ens med mycket låga arbetskraftskostnader.³

"Snedvridningen" blir större om man vid offentliga projekt, där marknadsanvändning av produktionsfaktorerna är möjlig eller där marknadsproduktion av varan eller näraliggande substitut eller komplement kan ske, ensidigt använder priser som ej överensstämmer med den privata sektorns.

Vid förekomst av externa effekter bör samma generella regel tillämpas. Alla som

³Det enda sättet att få säker information om detta är dock även i Stekenjokk-fallet att generellt informera om den låga arbetskraftskostnaden. Vad som talar för att det t o m i detta fall skulle kunna bli konkurrens om den billiga arbetskraften är den långa period för vilken det låga priset antogs gälla.

släpper ut vissa föroreningar i vissa vattendrag skall drabbas av samma avgift. Till att börja med får man tänka sig tentativt sätta avgifter av mer generell karaktär. Efter ett tag kan dessa — på basis av mätningar — höjas eller sänkas och differentieras så att vid utsatta sjösystem, starkt försurade marker etc gäller högre avgifter. Hela tiden skall dock gälla att Bolidenbolaget, Sundsvalls kommun, Västernorrlands landsting etc skall behandlas lika i motsvarande situationer. Vid positiva externa effekter skall istället subventioner efter samma principer utgå.

En hel del projekt kommer troligen i Sverige för överskådlig framtid att utföras i offentlig regi. Det kan bero på att nyttigheten är av kollektiv natur och svårigen kan marknadsfördelas. Även om man rent tekniskt skulle kunna klara av att införa ett system som tillåter försäljning av vägtjänster med priser som varierar med sträcka, restid, trängsel, olycksrisk etc verkar det som mera förfinade dylika system inom överskådlig tid kommer att vara alltför resurskrävande. Hur skall man kalkylera i dylika offentliga projekt? Vid byggande och drift av t ex vägar används produktionsfaktorer (anläggningsarbetare, ingenjörer, lastbilar, asfalt, energi etc) som har åtskilliga alternativa användningsområden inom den marknadsstyrda delen av ekonomin. Enligt vad vi pekat på ovan är det viktigt att inte prissätta dessa resurser på annat sätt för den offentliga sektorn än för den privata. För insatsfaktorer av typ lastbilar, dumperar etc gäller att privata företag uppfattar pris minus moms som den relevanta kostnaden. För bensin och andra punktskattade varor gäller att priset inkl punktskatten är det relevanta priset för det privata företaget och hushållen. Tillämpas andra priser för produktionsfaktorer inom offentlig produktion än inom privat blir avvägningen mellan insatsfaktorer olika för offentliga och privata objekt. (Inom ett offentligt projekt kan man enligt kalkylerna för samma kostnad antingen skaffa sig 30 liter bensin

eller 1 arbetstimma. För privata företag är enligt gällande marknadspriser motsvarande byteskvot kanske 15 liter bensin per arbetstimma. Mer om detta senare.)

Hur skall då fördelarna (kortare restid, mindre olyckor, lägre driftskostnader för fordon mm) av en ny väg värderas? Den minskade bensinförbrukningen som kan bli följden värderas av både företag och hushåll till gällande marknadspris. Gör den offentliga sektorn avsteg från denna princip och hävdar att bensen endast är värd vad det kostar att importera oljan, raffinera den samt distribuera den i form av bensin, kommer denna att värderas till endast ca halva marknadspriset inom offentliga projekt.⁴ Det kan inte vara tillfredsställande att alla offentliga projekt som innebär bensinbesparing har hälften så högt bensinpris som alla privata. De skäl som har gjort att bensin (liksom alkohol eller cigaretter) är speciellt hårt beskattad är troligen flera. En del hävdar kanske att enda skälet är att den höga skatten är en (visserligen ej perfekt men med hänsyn till systemkostnaderna för mer fullgångna alternativ ändå acceptabel) form av "road-pricing" (pris för vägutnyttjandet). Andra kanske dessutom vill peka på andra orsaker. Nästan oavsett vilka skälen är så bör det man vill informera om via priset gälla såväl ett statligt åkeri, ett kommunalt bussföretag som privatägda transportföretag eller privatbilsiter. Om bensen egentligen har en lägre samhällsekonomisk kostnad än gällande marknadspris bör väl lämpligen den informationen spridas till alla via sänkt skatt?

Restidsvärdering inom offentliga vägprojekt bygger ofta på att man studerat trafikanternas avvägning mellan kortare restid och ökade kostnader. Hur mycket har trafikanterna varit villiga att "betala" bli i form av ökade bensinkostnader för att skaffa sig kortare restid till och från ar-

betet. Det pris på bensin som varit aktuellt för trafikanterna har naturligtvis varit marknadspriset och oftast (alltid så vitt jag kan erinra mig) har man utan korrigeringar använt det tidsvärde som till viss del bestämts av bensenens marknadspris. Vi kan alltså tänka oss transportkalkyler där man när det gäller direkt ändring av bensinförbrukningen beroende på vägen reducerar marknadspriset med den stora indirekta skatten samtidigt som man vid tidsvärdering accepterar att marknadspriset på bensin är det för kalkylen relevanta.⁵

Om den egna valutan är felvärderad bör man inte endast ta hänsyn till detta vid offentliga projekt utan även privata företag som handlar med utländsk valuta bör "upplysas" om samma förhållande. Om det egna landets valuta bedöms vara övervärderad förefaller en devalvering vara det enklaste sättet att sprida generellt verkande information om detta.

Vems värderingar gäller?

Man kanske kan tycka att jag i föregående avsnitt ibland stöder mig på konsumenternas värderingar, ibland på politikernas utan någon synbar logik. Vems värderingar är det egentligen som gäller: politikernas eller konsumenternas? För mig är svaret på denna fråga: ingenderas.⁶

För mig är systemet med en representativ demokrati övergripande och i detta sammanhang utanför diskussionen. Detta gör att väljarnas preferenser är utslagsgivande. Väljarna tillsätter politiker som skall representera dem. Väljarna kan också avsätta politiker som inte längre har deras förtroende. Politikerna skall fatta beslut om hur man skall lösa hushållningsproblem (Vad skall vi producera? Hur

⁴I Vägverkets *Angelägenhetsbedömning av vägprojekt*, 1976 (s 6f) fastslås följande princip: "Drivmedels- och fordonsskatter medtages ej, då dessa inte motsvarar värdet av förbrukade resurser."

⁵Hos Vägverket i Sverige har detta gällt under 1970-talet.

⁶Jag går i detta sammanhang inte in på de "politiker- och/eller byråkratmisslyckanden" som diskuterats mycket under senare år inom den s k public choice-litteraturen. Se t ex Mueller [1979].

skall vi göra det? För vilka?). Politikerna i de flesta länder fastnar för att detta inte endast bör klaras av via marknader och inte endast via centralstyrning utan att någon blandning mellan dessa former är önskvärd. Även där man inte vill släppa marknaderna fullständigt fria, kan det vara av intresse för politikerna att "spela marknadsspelet", dvs försöka ta reda på vilken kvantitet och till vilket pris en viss nytthet hade sålts i en marknad. Politikern har sedan full frihet (med ansvar endast inför sina väljare) att pröva om marknadsinformationen är relevant för honom eller ej. Ofta är det så att politikern accepterar marknadsspelets utgång. Ibland gör han det inte, kanske därför att han säger sig tro att människorna inte förstår sitt eget bästa (det handlar då om "merit wants"). Vad jag har hävdat ovan är att politikern bör agera så att om man kan öka välfärden för en grupp utan att försämra den för någon annan bör detta sätt som regel väljas.

Är en "budgetkrona" lika mycket värd som en "konsumentkrona"?

När man diskuterar marginalkostnadsprissättningens överlägsenhet — t ex att inte ta ut några avgifter för broar och vägar (om inte trängseln är alltför stor) och finansiera kostnaderna via skatter — tar man (enligt min uppfattning) alltför lätt på frågan om transaktionskostnader för skattefinansiering. Att avgiftsupptagande vid motorvägar och broar medför transaktionskostnader av olika slag brukar i diskussionen oftast framhållas. Där emot sägs väldigt litet om skattefinansieringens transaktionskostnader. Är det så att det krävs icke obetydliga resurser (i form av kontroll, i form av att höga marginalskatter sänker viljan att arbeta och gör det lönsamt att ägna sig åt saker man är ganska dålig på istället för att arbeta inom sitt yrke, sänker skattemoralen och tvingar fram ändå större kontrollapparat etc) för att få in ett visst belopp i skatt

måste vi anse att en budgetkrona har ett skuggpris som är större än en konsumentkrona.

Några slutsatser

Vad jag har försökt lansera som princip är att man skall söka generella lösningar. Grundregeln blir att man skall uppfatta indirekta skatter och subventioner som dessa samtidigt hade uppfattats i en marknad. Kostnader för produktionsfaktorer bör således i offentliga projekt ej inkludera moms. Fördelssidan av projekten bör räknas utan moms. Ej avdragsgilla skatter, t ex bensinskatt, bör däremot ingå i beräkningarna. På liknande sätt bör subventioner hanteras.

Finns betydande arbetslöshet regionalt eller tidsmässigt bör även den marknadsstyrda delen av ekonomin få vara med och konkurrera om arbetskraften "på lika villkor". Istället för att i speciella projekt räkna ut skuggpriser på arbetskraften, bör sådana beräkningar göras generellt (dvs gälla för alla projekt i viss region under viss tid) och genom subventioner av faktorerättningen komma alla arbetsgivare till godo. Subventionerna kan utformas som minskningar i de sociala avgifterna.

En del av det arbete som nu åtgår inom ämbetsverk, olika offentliga utredningar, kommuner etc för att konstruera "fiffiga" skuggpriser borde istället användas centralt. Där skulle arbetet inriktas på att räkna ut generellt gällande (inom en region, under en viss tid) priser för t ex arbetskraft. Man skulle också lägga ned möda på att fundera ut hur skatter och avgifter bör utformas i allmänhet. (Att ersätta en tänkt 1 000 kr gräns för reseavdrag med ett slopande av skattepremieringen av aktiesparande går inte på ett ut, därför att deras effekter på den statliga budgeten är ungefär lika stora.) Det nuvarande energiskattesystemets effekter jämfört med de mål vi har i energipolitiken är en annan angelägen uppgift för denna typ av

beräkningar. Fastän jag inte behandlat valet av diskonteringsränta i denna artikel kan jag inte låta bli att peka på att det här finns en mycket angelägen uppgift för beräkningar som kan leda till en generell rekommendation om räntans höjd. Det måste anses helt otillfredsställande att vissa utredningar, myndigheter etc arbetar med en real kalkylränta på 4 procent (t ex energikommissionen, bostadsdepartementet (åtminstone i vissa fall), andra har 8 procents real ränta (vägverket, industridepartementet), återigen andra har en monetär ränta, vars reala innehåll kommer att bestämmas av inflationen.

Om denna typ av beräkningar leder till förslag om skattefinansiering bör prisrelationen mellan en konsumentkrona och en budgetkrona ej automatiskt sättas till 1. Min hypotes är istället att en budgetkrona har ett högre värde än en konsumentkrona.

Referenser

- Juás, B., Mattsson, B., [1979], *Samhällets kostnader för energibesparande åtgärder inom den befintliga bebyggelsen*. Ds I 1977:18, bilaga 29.
 Mattsson, B., [1979], *Lönsamhet från samhällets synpunkt*, Akademiförlaget, Stockholm.
 Mueller, D. C., [1979], *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
 SIND PM [1977], *Stekenjokkutredningens betänkande*.