

# Bokanmälningar

*Ingemar Ahlstrand:*

## **Samhällsekoniskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut**

I raden av rapporter från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) publicerades under våren en skrift som berör samhällsekoniska kalkyler och deras användning som beslutsunderlag inom den offentliga sektorn. Rapporten, *Samhällsekoniskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut* (DsFi 1986:2), är utarbetad av Ingemar Ahlstrand. Syftet är att, förutom att beskriva och diskutera samhällsekoniska kalkyler, även redogöra för erfarenheter från användning av sådana kalkyler som grund för beslut. Enligt författaren finns det ett dokumenterat behov av förbättrade beslutsunderlag inom den politiska beslutsprocessen. Här skulle samhällsekoniska bedömningar kunna fylla ett behov. Rapporten riktar sig till politiker, planerare och allmänhet.

Rapporten är koncentrerad till en genomgång av sex exempel på samhällsekoniska kalkyler. Exemplet avser samhällsekoniska effekter av läkemedel mot magsår, hissinstallation i äldre hus, väginvesteringar, gårdssaneringar, skolnedläggningar samt spårvägsnedläggningar. Utöver dessa exempel innehåller rapporten ett kapitel där motiven för och metodiken vid samhällsekoniska bedömningar presenteras. Vidare diskuteras hur sådana kalkyler kan komma in i den offentliga beslutsprocessen.

Den övergripande slutsatsen är att det är både möjligt och önskvärt att ha samhällsekonisk lönsamhet som princip vid det direkta politiska beslutsfattandet.

Ahlstrand menar att en konsekvent tillämpning av samhällsekoniska bedömningar i varje enskilt fall skulle tvinga fram skillnaderna mellan de företagsekonomiska, förvaltningsfinansiella, kommunfinansiella, landstingsfinansiella, statsfinansiella och samhällsekoniska utfallen.

Samtliga sex exempel sammanfattas enligt samma schema. En standardiserad redovisning av samhällsekoniska bedömningar har enligt författaren två fördelar. För det första underlättar det förståelsen av kalkylmetoden och tolkningen av dess resultat. För det andra försvårar införandet av en standard olika intressenters försök att påverka beslutsfattare genom ofullständiga eller felaktiga kalkyler.

Enligt min mening är det senare syftet ytterst vällovligt. Det har de senaste åren kommit en rad s k samhällsekoniska kalkyler som visserligen är kalkyler men allt annat än samhällsekoniska. De flesta av dessa kalkyler berör istället helt eller delvis de statsfinansiella effekterna av en åtgärd. Ett av de senaste exemplen inom denna genre är den samhällsekoniska bedömning av en nedläggning av Kockums i Malmö som presenterades av LO-distriktet i Skåne och TCO-distriktet i Malmöhus län i början av året. Jag återkommer till frågan om en standard kan medverka till att undanröja missuppfattningar om vad samhällsekoniska kalkyler egentligen är.

Ahlstrand menar vidare att utnyttjandet av samhällsekoniskt beslutsunderlag kan medverka till att klargöra åsiktskillnader när det gäller effekterna av en viss åtgärd. Dessutom tas hänsyn till

"mjuka", kvalitativa effekter i ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag. Politikernas och medborgarnas inflytande i beslutsprocessen bör också stärkas av ett sådant beslutsunderlag. Slutligen ger samhällsekonomiskt beslutsunderlag en god bild av en åtgärds fördelningseffekter. Sammantaget anser författaren att analysmetoden kan ge säkrare grund för prioritering, omprövning och nerdragning.

Skriftens styrka ligger i exempelsamlingen. Även inom detta område är exemplets makt starkt. Utöver den tänkta målgruppen kan skriften även utnyttjas som kompletterande kurslitteratur för högskolekurser i samhällsekonomiska kalkyler. Detta gäller särskilt kurser inom förvaltningslinjen. Men efter läsning av rapporten vill jag även göra ett antal kritiska reflektioner.

Ahlstrands utgångspunkt är att: "Folkstyre har delvis ersatts av tjänstemannastyre" (s 27). Politikerna har, i ett allt mer komplicerat samhälle, mer och mer blivit beroende av tjänstemännen. Dessutom finns ett tryck från aktionsgrupper och andra partsintressen. Utan att argumentera emot analysen vill jag ändå notera att jag finner den väl generaliserande.

Tjänstemannastyret i sig borde inte medföra några resursfördelningsproblem men författaren menar vidare att det medför att politikerna inte får tillräckligt goda beslutsunderlag. Jag delar åsikten att beslutsunderlagen kan och bör förbättras. Men däremot delar jag inte åsikten att just samhällsekonomiska kalkyler generellt är en bättre och mer objektiv analysmetod än andra. I vissa fall fall torde en satsning på samhällsekonomiska kalkyler i bästa fall vara slöseri med utredningsresurser.

Dessutom verkar Ahlstrand se samhällsekonomiska kalkyler vad gäller ofentliga tjänster som en lämplig analogi till företagsekonomiska kalkyler vad gäller privata varor (s 19). Denna analogi håller inte eftersom exempelvis kommunpolitikerna inte arbetar med en samhällsekonomisk budgetrestriktion utan med en kommunalekonomisk dylik.

Författaren anger, vilket är förtjänstfullt, ett par av de värdepremisser som lig-

ger till grund för samhällsekonomisk kalkylering. Däremot är diskussionen om Pareto-kriteriet och Hicks-Kaldor-kriteriet missledande. Ahlstrand skriver:

"När en del människor vinner på en investering och andra förlorar går det inte att objektivt bestämma om investeringen är samhällsekonomiskt lönsam. Det blir en politisk bedomningsfråga att avgöra om förlusterna för dem som får det sämre är acceptabla. Den samhällsekonomiska bedomningen ger i första hand information om hur den studerade åtgärden sammantaget påverkar effektiviteten i användningen av samhällets resurser.

I praktiken anser många att en investering är samhällsekonomiskt lönsam om nyttan räcker till för att kompensera alla som förlorar på investeringen även om någon kompensation inte betalas ut." (s 22-23)

Även om det inte finns några förlorare vid en viss åtgärd går det inte att tala om objektiv samhällsekonomisk lönsamhet. Åtgärden kan betraktas som önskvärd men bara utifrån en, i och för sig svag, värdepremiss, Pareto-kriteriet. Emellertid, det är även i detta fall fråga om normativ analys. Notabelt, men inte nödvändigtvis diskutabelt, är också att författaren genomgående antar att det politiska systemet återspeglar de samhälleliga preferenserna när det gäller att väga vinster och förluster med varandra. Med andra ord är politikernas fördelningspolitiska värderingar i överensstämmelse med medborgarnas.

Ahlstrand menar att varje åtgärd alltid bör jämföras med ett noll-alternativ innebärande "att man behåller det befintliga tillståndet" (s 115). Men många gånger handlar beslutsproblem om att välja mellan åtgärder som samtliga avviker från det rådande. Vidare kan begreppet "det rådande tillståndet" tolkas på olika sätt. I magsårsexemplet analyseras lyckligtvis inget noll-alternativ utan läkemedelsbehandling jämförs med operation.

Som Ahlstrand påpekar kan noggranna beskrivningar av samtliga effekter av ett handlingsalternativ, utan att dessa viktas med samhällsekonomiska skuggpriser, i många fall vara en tillräcklig förbättring av beslutsunderlagen. Det är här jag tror att nyckeln till förbättrade beslutsunder-

lag finns. Det som saknas idag är många gånger inte samhällsekonomiska kalkyler utan analys av mer än ett handlingsalternativ.

När det gäller presentationen av samhällsekonomisk kalkylmetodik diskuteras intäkterna och begreppet betalningsvilja relativt utförligt. Däremot tycker jag inte att det samhällsekonomiska kostnadsbegreppet förklaras på ett tillfredsställande sätt. Jag saknar en lika utförlig diskussion om innebörden av real resursförbrukning som diskussionen om betalningsvilja. Det är lite märkligt att inte inom ramen för 120 sidor någonstans stöta på en förklaring av begreppet alternativkostnad.

Ord och uttryck av typen: enhetlig presentationsmodell, analyschema, standarduppläggning och standardmetod återkommer på många ställen i rapporten. Mekanisk tillämpning av den samhällsekonomiska kalkylmetoden oroar mig. Det politiska beslutsfattandet i Sverige rör många typer av åtgärder. Jag tvivlar på att det är praktiskt möjligt att tillämpa samma analyschema på alla åtgärder. Detta innebär bl a att en standard inte i sig löser problemet med partskalkyler. Att vägverket kan genomföra många samhällsekonomiska bedömningar beror på att problemställningarna i princip är likartade för varje enskilt projekt. Vidare, även om det vore möjligt att tillämpa samma manual vore detta, som framgått av mitt resonemang ovan inte önskvärt.

Mina anmärkningar ska inte tolkas som att samhällsekonomiska kalkyler saknar värde som beslutsunderlag. I många fall kan analysmetoden ge vidgade och nya perspektiv. Förtjänsten med föreliggande rapport är att ett antal sådana fall presenteras. Samtidigt är det viktigt att klargöra de grundläggande antagandena och värderingarna bakom kalkylmetoden och även se dess begränsningar.

Ekonom *Henry Ohlsson*  
Institutionen för nationalekonomi  
Umeå universitet