

Ett styvbarn

Samhällsekonomisk lönsamhetsanalys är ett styvbarn i den svenska förvaltningsfamiljen. Älskat när folk ser på, undanskuffat och misshandlat annars. Det är hög tid att Regeringskansliet och Finansdepartementet tar sitt ansvar. Det behövs riktlinjer för när samhällsekonomiska analyser ska tas fram före beslut. Det behövs råd och anvisningar, särskilt i de frågor där det behövs konsistens mellan analyser på olika områden, samt rutiner för kontinuerlig uppföljning och metodutveckling.

Principerna för samhällsekonomiska bedömningar är enkla. Det handlar om att på ett strukturerat sätt sammanställa beslutsunderlag som redovisar en föreslagen åtgärds fördelar och nackdelar, inklusive dess kostnader. Två inslag är centrala. För det första jämförs den föreslagna åtgärden, som brukar kallas utredningsalternativet, med ett jämförelsealternativ som beskriver en billigare lösning. För det andra inkluderas effekter för alla medborgare i samhället och inte bara för en viss grupp eller för den offentliga budgeten.

Det är naturligtvis angeläget att beslut fattas på ett väl strukturerat, sakligt och relevant underlag. Det nya grundlagsförslaget ger stöd för att detta ska inkludera överväganden kring hur beslutet påverkar alla medborgares väl och ve. Det slår nämligen fast att ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten”.

Men i den politiska verkligheten finns inte mycket som talar för att viktiga beslut ska föregås av samhällsekonomisk analys. Styrningen av och inom den statliga förvaltningen och kommunerna är skarp samtidigt som den är mindre tuff när det gäller målstyrningen. Det innebär att resursåtgången i praktiken ges större vikt än åtgärdernas effekter när politiska beslut ska fattas. De politiska beslutsfattarna kan dessutom uppfatta att ett väl strukturerat underlag begränsar handlingsfriheten och ger de beredande tjänstemännen alltför stort inflytande. Ett sådant underlag medför även en transparens som kan utnyttjas av olika intressegrupper och göra det svårare att komma fram till beslut.

Om ett relevant underlag tas fram eller inte avgörs därför av en dragkamp, där regelverk, finansierarnas (finansutskottet, Finansdepartementet) krav och revisorernas (Riksrevisionens) granskningar har stor betydelse för genomslaget.

En mer systematisk användning av den samhällsekonomiska analysen återfinns i dag endast i avgränsade förvaltningsfickor och då av särskilda skäl. Ett sådant område är beslut om pris och subvention för läkemedel (Tand-

vårds- och läkemedelsförmånsverket, TLV) där man har att väga effekter mot kostnader i ett stort antal ärenden och därför behöver en metod för att göra detta på ett enhetligt sätt.

Det helt dominerande tillämpningsfältet är den statliga infrastrukturplaneringen där metodiken har en lång tradition, används rutinmässigt och numera inte bara för investeringar utan även för regleringsåtgärder, t ex införande av trängselskatt eller ändring av hastighetsgränser. Användningen här grundas på två förhållanden. Ett är en ingenjörstradition som inkluderar kalkyler för att optimera trafiksystem. Detta förutsätter att avvägningar görs mellan många faktorer där några av de viktigaste är icke marknadsprissatta nyttigheter. För att avgöra om exempelvis en viss korsning bör ha rondell eller trafikljus krävs en komplex kalkyl där tidsvinst för trafikanterna står mot högre anläggningskostnad, fler lätta personskador står mot färre men svårare olyckor osv.

Den främsta anledningen till att dessa samhällsekonomiska kalkyler genomförs är emellertid, precis som för läkemedelsförmåner, behovet av ”legalitet”. Stora nationella medel, i den senaste nationella infrastrukturplanen 417 miljarder, ska fördelas mellan sektorer och regioner. Alternativet till att ha samhällsekonomiska kalkyler som grund för allokeringen är djungelns lag, dvs ännu större utrymme för lobbying och röstfiske och i förlängningen försvagad tilltro bland allmänheten till förvaltningens oberoende och rättrådighet.

Det seriösa arbete trafikverken har bedrivit under flera decennier för att utveckla en prognos- och kalkylmetodik som är allmänt erkänd och accepterad är därför ett väsentligt civilisationsarbete. Den som inte tror på det kan pröva att köra bil i Afrika där en annan förvaltningskultur råder. Men det man har uppnått kan inte tas för givet och det finns gränser för vad myndigheter inom ett sektorsområde kan göra på egen hand.

Ett starkt hot är det som brukar kallas ”CBA capture”. Med detta menas att lobbyister ”tar över” den samhällsekonomiska metodiken och retoriken i syfte att ensidigt framställa ett specifikt projekt i god dager. Man utnyttjar då vanligen de frihetsgrader som ligger i osäkerheten i själva metoden, t ex vilken uppsättning värderingsparametrar som ska väljas inom vissa intervall, osäkerheten i beslutsfattarnas metodkunskap samt, inte minst, osäkerheten i de prognoser som måste göras om investeringskostnader, trafikens utveckling m m.

”CBA capture” är potentiellt mycket skadligt. Så fort en lobbygrupp lyckas, kommer andra att pröva samma sak. Därmed undergrävs systemets acceptans och ”legalitet”, förutom att det rent praktiskt inte längre går att använda de specifika kalkylerna för att göra prioriteringar mellan olika projekt.

Flera exempel på detta fenomen har vi fått i samband med förberedelserna för ett eventuellt kommande riksdagsbeslut om att bygga ett järnvägsnät för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö. Detta förslag, som kan bli en av Sveriges genom tidernas största enskilda

infrastrukturinvesteringar, har drivits fram genom ett påverkansarbete som fortsatt under den tid den statlige utredaren har arbetat.

Påtryckningarna har följt två linjer. Dels har de berörda industriintressena själva presenterat kalkyler med låg transparens och med andra indata och modeller än de trafikverken använder; kalkyler som indikerat fantastiska lönsamhetstal. Dels har utredaren själv beställt kalkyler med låg transparens och med andra indata och modeller än de trafikverken använder, som även de har visat för projektet gynnsamma, om än inte lika fantastiska, resultat.

Detta har gjorts samtidigt som trafikverken tagit fram en nationell tioårig investeringsplan för alla andra statliga infrastrukturinvesteringar. Denna planering föregicks av ett omsorgsfullt flerårigt förberedelsearbete där nya prognosmodeller (en för persontrafik, en för gods) har upphandlats, utvecklats, testats, förankrats och förhandlats mellan trafikverken. Denna process har varit öppen och med en rad inslag för att, så långt som möjligt, säkra kvalitet och forskningsförankring.

Den lätthet med vilken man kunde runda detta planeringssystem är oroväckande!

Lars Hultkrantz