

## Samhällsekonomisk kalkylmetodik — exemplet Göta kanal

I nr 3 1976 av Ekonomisk Debatt återfinns en artikel av Thomas Thorburn och Olle Renck som har rubriken "Göta Kanals utbyggnad — en diskussion av samhällsekonomisk kalkylmetodik". I artikeln jämförs två handlingsalternativ avseende Göta Kanal. Det ena innebär att man gör "de arbeten som erfordras för att bibehålla kanalen som turistled med nuvarande vattendjup" och det andra att kanalens västgötadel fördjupas från nuvarande 2,8 meter till 4,2 meter. Härmed skulle fartygslaster på upp till 1 500 ton möjliggöras mot för närvarande knappt 300 ton. Författarna gör först en företagsekonomisk kalkyl avseende den aktuella trafikinvesteringen och bedömer merkostnader och merintäkter under olika framtida år för fördjupningsalternativet vid jämförelse med bibehållande av nuvarande djup. Merkostnaderna bedöms bli större än merintäkterna och ett negativt nuvärde erhålls som resultat av den företagsekonomiska kalkylen. Därefter bygger man ut denna företagsekonomiska

kalkyl till en samhällsekonomisk kalkyl genom korrigeringar och kompletteringar av olika slag. Resultatet blir att fördjupningsalternativet ger ett visst överskott och sålunda från samhällsekonomisk synpunkt bör föredras. Vissa reservationer framförs dock för osäkerhet rörande adderade delposter.

Avsikten med artikeln är inte bara att belysa den speciella frågan om Göta Kanals utbyggnad utan också att göra ett inlägg i diskussionen om hur samhällsekonomiska kalkyler kan och bör utföras. Det är till denna sistnämnda problematik som mina kommentarer i det följande främst anknyter.

Den utredning eller kalkyl som Thorburn och Renck redovisar har tidigare presenterats som ett remissyttrande från Föreningen för Inre Vattenvägar. Syftet är att ge underlag för politikernas ställningstaganden i den aktuella frågan. När det gäller valet mellan olika sätt att utforma ett beslutsunderlag pläderar författarna för kvantifiering av visst slag.

"Vi vill hävda att en samhällsekonomisk transportinvesteringsskalkyl bör i detalj kvantifieras i kronor och summeras till ett enda i kronor angivet slutresultat." "Endast genom att tyckandet tvingas ut i ljuset kan det påvisas och därmed kritiserat". Författarna säger sig samtidigt vara medvetna om att preciseringar i kronor och ören också har nackdelar: "En kvantifiering kan lätt ge ett falskt sken av exakthet. Det kan nog aldrig undgåas att personliga värderingar hos utredningsmannen kan komma att ge stora utslag i en samhällsekonomisk kalkyls slutresultat just på grund av denna faktiska osäkerhet" (s 221).

1. Den första fråga jag vill aktualisera gäller syftet med utredningsarbetet och den därmed sammanhängande rollfördelningen mellan utredningsman och politiker. När det gäller den studerade beslutssituationen är det riksdagen som har att ta ställning, dvs en samling människor som skiljer sig åt en hel del i fråga om värderingar och lojaliteter. Riksdagsmännen kan grupperas med hänsyn till partitillhörighet, regional hemvist etc. Individer tillhöriga olika partier torde i en del avseenden skilja sig åt i fråga om värderingar men detta gäller också individer tillhöriga ett och samma parti.

Detta i och för sig självklara perspektiv bör finnas med när man diskuterar metodval vid förberedelse av samhälleliga beslut. När Thorburn och Renck har summerat delkonsekvenser "till ett enda i kronor angivet slutresultat" så måste detta innebära att man valt bestämda värderingar som utgångspunkt för sin analys. Dessa värderingar kan närmare bestämt sammankopplas med den metod man valt att arbeta med — en tämligen renodlad variant av cost-benefitanalys samt de personliga värderingar som enligt författarnas egen utsago kan spela in.

Cost-befitanalysen karaktäriseras av att konsekvenser värderas via sin monetära aspekt. Man sätter pris på de olika delkonsekvenserna enligt visst regelsystem och får dem därmed uttryckta i penningmässiga termer. Frågan är emellertid hur allmängiltiga de värderingar är som finns inbyggda i cost-befitanalysen. Kan man som utredare utgå ifrån att dessa värderingar omfattas av alla politiker som har att ta ställning? Kan alla politiska partier antas vara överens om att samhällsekonomiska bedömningar utförda enligt cost-befitanalysens regelsystem ger ett bra underlag för det slutliga ställningstagandet?

Det är givetvis i sista hand politikerna som har att svara på den frågan. För egen del hyser jag en viss skepsis mot cost-befitanalys av det slag som Thorburn och Renck redovisar liksom andra metoder som syftar till att ta fram entydiga siffror för politikerna. Utredaren bör i stället enligt min mening från början ta sikte på att det är flera politiker vilka inbördes skiljer sig åt i fråga om värderingar som skall använda beslutsunderlaget. Eventuella rekommendationer blir då av villkorlig art och kan utgå från möjliga värderingsmässiga profiler för olika politiker. Om de och de intressena betonas så ligger alternativ 1 närmast till hands. Om i stället andra intressen betonas så pekar detta på ett annat alternativ som det bästa eller minst ofördelaktiga. Utredningsmannens roll skulle i så fall bli något mindre anspråksfull i relation till de enskilda politikerna. Han eller hon bör studera de olika handlingsalternativens *effektprofiler* vars förenlighet med tänkbara *värderingsprofiler* för enskilda politiker kan diskuteras i slutskedet av analysen.

2. Det förefaller angeläget att betona att begreppet "värdera" ej nödvändigt behöver sammankopplas med "värdering i kronor". Människor kan skilja på bra och mindre bra eller dåligt även på andra sätt. En transportled utformad på visst sätt kan fungera bra eller dåligt i en rad avseenden ur olika individgruppers synvinkel. När det gäller Göta Kanal torde valet av handlingsalternativ ge olika möjligheter för anställda och ägare i ett antal industri- och transportföretag liksom för turister och andra berörda. Det ligger därför nära till hands att göra antaganden om mål (och därmed värderingar) för de olika intressentgrupperna i flerdimensionella termer. Ett antagande att handlingsalternativens konsekvenser tillfredsställande kan studeras enbart med avseende på sin monetära aspekt ökar kanske hanterligheten men riskerar att innebära relevansförluster av allvarligt slag.

I de senaste årens samhällsdebatt har text krav ställts på att mål som avser människans hälsa och miljö (inklusive ekologiska förhållanden) artikuleras. Bör inte sådana krav återspeglas i de metoder vi använder när samhälleliga ställningstaganden förbereds? Det förefaller finnas en risk att man tappar bort eller förvanskar dessa icke-monetära sidor när man adderar olika delkonsekvenser i penningmässiga termer. Om utredarens strävan i stället inriktas på att

belysa valsituationens karaktär bör även de icke-monetära effekterna vara med på ett mer direkt sätt i slutskedet av analysen.

I Thorburn och Rencks artikel diskuteras bl a skillnader mellan handlingsalternativen med avseende på olycksfallsrisker, oljeskador, buller, avgaser från lastbilar samt möjligheterna att värdera bedömda skillnader i pengar. Vid utbyggnad av Göta Kanal förväntas sålunda olyckorna bli färre (genom mindre lastbilstrafik). Skillnaden anges i nuvärde-termer till 7,0 milj kr. Någon skillnad mellan alternativen förväntas ej föreligga beträffande oljeskador. Då det gäller buller förväntas utbyggnadsalternativet vara fördelaktigare. Med hänvisning till att standardiserade utvärderingsmetoder saknas avstår författarna dock från att värdera bullerskillnaden i pengar. Bilavgaserna nämns men något penningmässigt värde redovisas ej.

Ovanstående exempel antyder vilka svårigheter som uppstår när man "till varje pris" vill värdera saker och ting i pengar. Vore det ej bättre att åtminstone beskriva effekterna så tydligt som möjligt (gärna kvantitativt i icke-monetära termer) hellre än att sätta deras värde till noll med hänvisning till att standardiserade värderingsmetoder saknas.

Även frågan om åtgång av icke-förnybara naturresurser aktualiseras. En utbyggnad beräknas enligt den Hjalmarssonska utredningen ge en drivmedelsbesparing på 300 kbm år 1980. Författarna diskuterar vad som är ett korrekt pris ur samhällsekonomisk synvinkel och uttrycker därefter effekten penningmässigt. Även i detta fall skulle jag föredra en flerdimensionell målformulering och konsekvensbeskrivning. Enligt min bedömning förloras ur politisk synvinkel viktig information genom att reducera frågan om åtgång av icke-förnybara naturresurser till ett krontal. Man bör som jag ser det betrakta naturresursåtgång, hälsoeffekter etc som något i sig vid sidan om mer eller mindre välmotiverade penningmässiga uttryck.

3. I anslutning till den förda diskussionen kan man fråga sig hur den aktuella beslutssituationen förhåller sig till val av transportpolitik på en övergripande nivå eller till beslutssituationer inom andra samhällssektorer. Vilka är t ex relationerna till energi- och miljöpolitiken? Det är troligt att man på en sådan övergripande nivå finner en rad argument som talar för en överföring av godstransport från lastbilar till tåg eller vattenvägar.

Cost-benefitanalysen innebär så vitt jag kan finna ett reduktionistiskt synsätt där man tror sig kunna utvärdera handlingsalternativ inom transportområdet med liten hänsyn till effekter på andra sektorer.

4. På flera håll hänvisas till "gångse internationell standard" när det gäller värderingar av olika delposter. Det sägs t ex att det internationellt sett "synes vara vedertaget att man i trafikinvesteringskalkyler . . . räknar med en årlig ökningsfaktor för trafikvolymen". När internationell standard kan återropas reduceras inflytandet av utredningsmannens personliga värderingar. Metoder av typ cost-benefitanalys som i sin helhet har en standardiserad karaktär sägs vidare vara fördelaktiga vid jämförelse med andra metoder.

Författarna önskar uppenbart legitimera sitt arbetssätt genom alla dessa hänvisningar: Eftersom andra har gjort på detta sätt och kanske i flera tiotal år så är det rimligt att vi också gör det. Risken med ett sådant resonemang är den att man glömmer bort att ställa sig frågan vad som med hänsyn till tillgänglig kunskap och politikernas värderingar är relevant. Hur relevant är det t ex att värdera tidsvinster för människor som en följd av nya transportleder genom att använda genomsnittlig timlön för den arbetande delen av befolkningen (eller hälften av denna timlön)? Hänvisningar till hur man brukar göra eller hur andra gör känns här otillräckliga. Problemet bottenar i att *varje* politiker kan ha sina idéer om vad som är ett rimligt monetärt värde på sådana deleffekter.

Vid samhälleliga beslut är det också viktigt att fråga sig om vi som samhällsmedborgare eller politiker *vill* att en viss årlig ökning av trafikvolymen skall uppkomma eller ej. Transportpolitiken behöver ju ej nödvändigt innebära en passiv anpassning till marknadskrafter o d utan kan ha en mer aktiv karaktär. För egen del anser jag att miljöproblemen liksom t ex frågan om hushållning med energi, olycksfallsrisker gör en viss styrning mot i dessa avseenden mer effektiva transportsystem angelägen.

5. Medan cost-benefitanalys av det slag som här har diskuterats innebär långtgående försök att addera eller aggregera effekter av olika slag, effekter avseende olika tidsperioder och effekter på olika berörda grupper skulle jag vilja plädера för *särskiljande* snarare än aggregering som huvudstrategi. Effekter som avser olika intressentgrupper, olika tidsskeden

och olika dimensioner bör hållas isär. Varje handlingsalternativs effektprofil gentemot olika intressentgrupper bör beskrivas. Valet av handlingsalternativ blir sedan en fråga om *förenlighet* dvs matchning mellan alternativens effektprofiler och den enskilde politikerns värderingar. Även en sådan metod [se t ex Söderbaum 1973 och 1976] uppfyller det krav som Thorburn och Renck ställer att "tyckandet tvingas fram i ljuset" för att därmed kunna ifrågasättas.

Om det föreslagna arbetssättet sålunda har särskiljande som huvudstrategi så innebär detta ej att särskiljandet drivs in absurdum. De direkta monetära konsekvenser som förväntas för Göta Kanalbolag vid val av respektive handlingsalternativ kan t ex med fördel uttryckas som årliga underskott och därmed sammanhängande behov av statlig subventionering. I detta fall där effekterna gäller ett bestämt företag kan även en nuvärdeberäkning grundad på sådana direkta monetära effekter tillgripas. På samma sätt kan monetära effekter bedömas för andra berörda företag t ex Motala Verkstad, Zinkgruvan eller olika transportföretag. Det är när man sätter pris på effekter som ej innebär ett direkt monetärt skeende eller när monetära effekter som avser olika intressentgrupper läggs ihop som man risikerar att tappa bort förhållanden som är väsentliga för belysning av valsituationens karaktär.

Det bör till sist framhåvas att ingen metod för utformning av beslutsunderlag är opolitisk. Om man vid cost-benefitanalys har mycket bestämda regler för

effektens beaktande, beskrivning och värdering så innebär en plädering för en sådan metod en politisk handling. På samma sätt gäller att positionsanalysen med sitt betonande av konflikter mellan mål och intressentgrupper, inverkan på framtida handlingsfrihet m m ej är opolitisk. Dessa förhållanden pekar på det angelägna i att politikerna sätter sig in i olika metoders för- och nackdelar. Thorburn och Renck förefaller mig härvidlag "manipulera" valsituationen för politikerna något genom att framhåva "snömos", dvs hopförandet av en mängd luddiga och lösa, okvantifierade funderingar" såsom enda alternativ till den kvantifiering i kronstermer som de själva förordar. Även inom ramen för cost-benefitanalys finns flera varianter. En möjlighet är t ex att i sammanfattningen av olika delposter också beskriva osäkerhetens karaktär liksom att på ett mer explicit sätt behandla s k "intangibla" effekter.

Docent Peter Söderbaum  
Lantbrukshögskolan

#### Referenser

- Söderbaum, P., [1973], *Positionsanalys vid beslutsfattande och planering. Ekonomisk analys på tvärvetenskaplig grund*, Esselte Studium, Stockholm
- [1976], *Tillämpning av positionsanalys vid transportplanering. Exemplet Kungsängsleden i Uppsala*, Rapport nr 86 från institutionen för ekonomi och statistik, Lantbrukshögskolan, Uppsala
- Thorburn, T., och Renck, O., [1976], "Göta Kanals utbyggnad — en diskussion av samhällsekonomisk kalkylmetodik", *Ekonomisk Debatt*, årg 4, nr 3