

LARS HANSSON

Cost-benefit kalkyler och vägplanering

Roland Andersson (RA) tar i sin kommentar till Bengt Mattssons (BM) artikel "Faran med cost-benefit-kalkyler" upp en del generella synpunkter, som jag inte har skäl att ytterligare kommentera. Däremot tror jag att det finns anledning att närmare kommentera Vägverkets samhällsekonomiska kalkyler (=bedömningar) utifrån BM:s farhågor. Liksom RA finner jag det förbluffande att BM just tar vägbyggandet som exempel när han påstår att "cost-benefit-kalkyler av speciella projekt inte självklart är överlägsna ett marknadsbestämt resultat".

BM tar i sina exempel på brister med "ad hoc-priser" upp två frågor med direkt anknytning till väginvesteringar. Den första gäller frågan om avvägningen mellan insatsfaktorer för offentliga och privata objekt, medan den andra gäller hur fördelarna av en ny väg skall värderas. Frågan om hur vi skall minimera kostnaderna vid byggande och drift av vägar är i regel inte aktuell, då samma priser för produktionsfaktorer används vid byggande i såväl privat som offentlig regi. Frågan om vilka vägåtgärder som skall vidtagas är däremot synnerligen aktuell. Jag har här svårt att se vilka alternativ som finns till Vägverkets sk objektanalys, vilken är en samhällsekonomisk utvärderingsmetodik för angelägenhetsbedömning av väg- och gatuobjekt.

Vägverkets objektanalys

Vid ett anbudsförfarande från privata företag i konkurrens med en offentlig myndighet är det naturligtvis viktigt att

LARS HANSSON är verksam vid planeringsavdelningen vid Statens vägverk.

t ex momsens behandlas på ett likartat sätt. Om landstinget finner det billigare att städa i egen regi än att hyra sina tjänster från ett privat företag enbart av den anledningen att det senare tvingas debitera moms, vore det naturligtvis fel. På samma sätt får inte Vägverket finna att olika momsbehandlingar avgör om vägar skall byggas i egen regi eller på entreprenad. Att så inte blir fallet sker idag genom att såväl anbud som de eventuella egna kostnadskalkylerna för byggande i egen regi jämförs utan moms. Av samma anledning gäller att Vägverket i sina kostnadskalkyler inte exkluderar punktskatten på bensin.

Mot bakgrund av att det föreligger "fri konkurrens" på den marknad som berör vidtagandet av åtgärder för drift och byggande av vägar, finns i regel ingen anledning för Vägverket att tillämpa annat än företagsekonomiska kalkyler. I de fall så sker är det AMS som beviljar medel, dvs i princip anger ett lågt "skuggpris" på arbetskraft och maskiner för vissa vägobjekt, oavsett i vems regi åtgärden sedan vidtages. I normalfallet är det således enbart bedömningen huruvida vägåtgärden ifråga skall genomföras som baseras på en samhällsekonomisk bedömning. De effekter som ingår i denna bedömning redovisas i *tabell 1*.

Vägverket värderar vissa effekter i kronor. Detta gäller samtliga trafikekonomiska effekter. Trafiksäkerhetseffekten värderas t ex genom ett olycksvärde, som inkluderar både materiella kostnader och ett humanvärde. Den förväntade förändringen i antal (polisrapporterade) olyckor multipliceras med detta olycksvärde. På samma sätt används olika tidsvärden för att utvärdera förändringar i framkomligheten. Av miljö- och markanvändningseffekterna värderas buller och exploateringseffekterna i kronor, medan de övriga effekterna i avsaknad av "ad hoc-

priser" bedöms i förhållande till dessa. Trots att effekterna i detta moment endast utgör en "grov bedömning", är slutresultatet att den samlade nyttan av effekterna uttrycks i mkr.

Det kan måhända för många te sig tvivelaktigt att på detta vis sätta ett pris på svärvärderbara effekter. Man måste dock vara medveten om att varje prioriteringsbeslut indirekt innebär en värdering av dessa effekter även om den inte klart och uttryckligt redovisas. Fördelen med den samhällsekonomiska bedömningsmodellen är att den klart redovisar de avvägningar som görs. Därmed underlättas också för beslutsfattarna att göra konsekventa bedömningar.

Jag vet inte om de "fiffiga" skuggpriser som BM nämner eventuellt omfattar några av de explicita värderingar Vägverket använder. Hur som helst ser jag inte något som helst skäl till att frånvaron av andra myndigheters eller företags användning av explicita värderingar skall utgöra hinder för Vägverket att utvärdera sina vägtåtgärder på samhällsekonomiska grunder.

Indirekta skatter och alternativkostnader

Som RA påpekar ger BM en inaktuell och felaktig bild av Vägverkets behandling av skatter då fördelarna av en vägs värderas. I "Angelägenhetsbedömning av vägprojekt" (1976) exkluderas mycket riktigt skatterna, och motiveringen var, för att använda Mattssons [1970] egen formulering, i princip följande:

"När det exempelvis gäller att kalkylera intäkter från ett planerat vägbygge kan en form av intäkt vara en minskad bensinåtgång på grund av en kortare vägsträckning än tidigare. Skall bensinen värderas till sitt marknadspris eller skall den värderas till pris minus skatt? I de flesta fall väljs det senare måttet, då det kan anses representera den relevanta kostnadsbilden för samhället vid import av bensin. Skatten utgör endast en form av inkomsttransferering".

BM har sedan dessa vidareutvecklat sina tankegångar (Mattsson [1979]) och anför följande:

"Skall antal liter som vårt vägprojekt sparar viktas med [marknadspriset] eller med [produktions- och distributionskostnaderna]? Svaret på denna fråga beror . . . på hur alternativet ser ut. Kan samhället (= Sverige) fritt importera bensin eller olja för raffinering är samhällets besparing av resurser bestämd av produktions- och distributionskostnaderna . . . Förekommer däremot avspärrning eller kvotering av olje- och bensinutbudet till olika länder innebär en besparing att övriga marknaden . . . kan öka sin konsumtion. Bensin värderas där (på marginalen) till gällande marknadspris. I en c-b-kalkyl accepteras denna värdering . . ."

Mot bakgrund av denna ansats till alternativkostnadsresonemang är det svårt att förstå hur BM numera kan föreslå att bensinskatten skall ingå i beräkningarna. Antag att bensinskatten höjs i syfte att ge staten intäkter. Innebär då detta att ett vägobjekt, som medför en inbesparing av drivmedel för trafikanterna, uppnår en högre lönsamhet på grund av den ökade bensinskatten? Uppenbarligen bör inte vägobjektets lönsamhet påverkas, eftersom det pris vi får betala vid importen av bensin är oförändrat. I denna situation är det helt riktigt att betrakta den nya bensinskatten som en transferering.

Att rent allmänt exkludera skatter strider emellertid mot den utgångspunkt som gäller för samhällsekonomiska kalkyler, nämligen att kostnader skall värderas i enlighet med alternativkostnaden. Med alternativkostnaden menas det värde som resursen kan skapa i sin bästa alternativa användning. Detta värde bestäms av betalningsviljan, dvs (på marginalen) av varans marknadspris, vilket vid perfekt konkurrens motsvarar produktionskostnaden multiplicerat med den indirekta skattefaktorn. (Detta är fö ett resonemang som BM själv använder i Mattsson [1979] för att motivera att arbetsgi-

Tabell 1. Vägverkets samhällsekonomiska bedömning (objektanalys).

Trafikekonomiska effekter	Miljö- och markanvändnings-effekter m m	Regionalpolitik
Trafiksäkerhet	Buller	
Framkomlighet	Barriäreffekter	
— restid	Exploateringseffekter	
— bärighet	Övriga effekter	
Direkta kostnader	— luftföroreningar	
— fordonskostnader	— vibrationer	
— driftkostnader	— vattenskydd	
	— naturvård	
	— rekreation	
	— kulturminnesvård	
	— landskapsbild/stadsbild	
	— markhushållning	

varens timkostnad och inte arbetstagens timlön före skatt är arbetskraftens alternativkostnad vid full sysselsättning.)

Den nya principen för behandlingen av skatterna i Vägverkets samhällsekonomiska kalkyler innebär därför följande: Kostnader och kostnadsbesparingar skall värderas till produktionskostnaden multiplicerat med den indirekta skattefaktorn som förekommer i den sektor från vilken resurserna tas eller till vilken resursbesparingen överförs.¹

Principen kan illustreras genom att vi åter studerar bensinförbrukningen, men nu från en annan utgångspunkt. Vi betalar ett visst pris för importen av bensin. Även om detta pris är angivet i kronor, så betalar vi genom att exportera varor. Det pris vi här är intresserade av är det värde som exportvarorna betingar på hemmamarknaden, alternativt vad som i stället skulle kunna ha producerats. Denna betalningsvilja är varornas marknadspriser, vilka inkluderar indirekta skatter.

En bensinskattehöjning påverkar naturligtvis inte exportvarornas (alternativa) värde på hemmamarknaden och utgör således en "inkomsttransferring". Det är således den indirekta skatten i den alternativa användningen som är av intresse.

Värdering av restid

Medan jag möjligen kan förstå BM:s tankegångar vad avser skatteproblematiken, förefaller det mig obegripligt att han ifrågasätter att "man utan korrigerande använt det tidsvärde som till viss del bestämts av bensinens marknadspris". Vid färdmedelsval (bil eller kollektivt?) och färdvägsval (tullväg eller omväg?) gör trafikanterna en avvägning mellan kortare och bekvämare restid mot ökade monetära kostnader. Detta är en direkt uttalad betalningsvilja, och det är helt ointressant att veta hur mycket av det jag som trafikant betalar för som går till löner, kapitalkostnader, skatter etc. Det är inte märkvärdigare än att jag som biografbesökare betalar t ex 23 kr, och därigenom visar min betalningsvilja. Det är helt ointressant att ta reda på om några punktskatter ingår i biljettpriset.

För övrigt är BM:s funderingar på denna punkt endast relevanta för restid under fritid. För tidsvinster som uppkommer under arbetstid ligger fördelarna i första hand i att arbetstid frigörs, vilken kan användas för utökad produktion. Denna tidsvärdering (som do-

¹ Denna princip bygger på Bruzelius [1980].

minerar Vägverkets fordonstidsvärde) utgår från arbetsgivarens lönekostnader inklusive lönebikostnader och andra kostnader som är rörliga med arbetstiden. Till skillnad från restiden under fritid korrigeras restiden under arbetstid med den indirekta skattefaktorn ovan.

Vems värderingar skall gälla?

I stället för att använda Vägverkets objektanalys vid exemplifieringen på brister med "ad hoc-priser", hade det varit intressant om BM vidareutvecklat sina tankegångar om vems värderingar som gäller eller valet av diskonteringsränta. Båda frågeställningarna är aktuella för Vägverket. BM hävdar att "politikerna bör agera så att man kan öka välfärden för en grupp utan att försämra den för någon annan bör detta sätt som regel väljas". Det torde vara svårt att hitta åtgärder som kan motiveras med denna princip.

Vems värderingar skall gälla vid avvägningar där trafiksäkerheten kommer in i bilden? Trafikanternas eller politikernas/myndigheternas? Kan de nuvarande hastighetsgränserna eller eventuella sänkningar av dessa motiveras om vi accepterar konsumentsoveräniteten? Hur skall vi motivera en lagstiftning som ålägger bilisterna att använda säkerhetsbälten?

Att värdera människoliv är naturligtvis en omöjlig uppgift! Trots detta använder Vägverket vid sin angelägen-

hetsbedömning ett olycksvärde för bland annat dödsfall, för närvarande 3 kr. De olycksvärden som Vägverket använder måste emellertid tolkas för vad de står för: Med begränsade resurser är varken myndigheter eller enskilda individer beredda att betala hur mycket som helst för ökad säkerhet. Därför görs avvägningar mellan resursinsatser som minskar olycksrisker och resursinsatser som ökar välfärden på andra områden. Vägverkets värdering anger denna avvägning. Är denna avvägning riktig?

Problematiken som jag berör ovan rymmer många svåra frågeställningar, såväl av etisk som välfärdsteoretisk natur. Jag hoppas att BM, som tidigare ägnat en stor del av sin forskning åt "humanvärdering", i stället tar upp denna tråd nästa gång han diskuterar Vägverkets kalkyler.

Referenser

- "Angelägenhetsbedömning av väg- och gatuobjekt", [1981] del 2 (Objektanalys) och del 3 (Effektkatalog), Statens vägverk, Planeringsavdelningen, P 008 resp P 009.
- Bruzelius, N., [1980a], "Samhällsekonomiska kostnads- intäktskalkyler. Teori och tillämpning på investeringar i transportsektorn". BFR rapport, R 97:1980.
- [1980b], "Värdering av tidsvinster", Statens vägverk, PP-meddelande nr 9.
- Mattsson, B., [1970], *Samhällsekonomiska kalkyler*. Akademiförlaget, Lund.
- [1979], *Lönsamhet från samhällets synpunkt*, Akademiförlaget, Stockholm.
- [1980], "Faran med cost-benefit-kalkyler", *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 3.