



SAMHÄLLSEKONOMISKA ANALYS  
I KOMBINATION MED  
TRANSPORTPOLITISKA MÅL

Delrapport



December 2002

## Förord

Enligt regleringsbrevet för 2000 ska SIKA påbörja en revidering av samhälls-ekonomiska metoder och viktigare kalkylvärden. En delredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 1 november 2000. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2002.

SIKA redovisade i november 2000 en lägesrapport med förslag till hur det fortsatta arbetet skulle läggas upp, som i alla väsentliga delar har följts. Arbetet har bedrivits i samverkan med trafikverken och Naturvårdsverket. Forskare och andra specialister har inbjudits att medverka i arbetet genom deltagande i seminarier och arbetsgrupper.

SIKA:s Verksgrupp med representanter för bl.a. Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket har utgjort styrgrupp för arbetet som har genomförs i projektför form för ett antal delområden, huvudsakligen under SIKA:s ledning. En Koordinationsgrupp bestående av delprojektledarna och en ytterligare representant från respektive trafikverk samt Naturvårdsverket har dessutom arbetat med att koordinera aktiviteterna och inriktningarna i de olika delprojekten.

En huvudrapport redovisades i oktober 2002 baserad på underlag från de olika delprojekten. För respektive delprojekt har en delrapport tagits fram och i flera fall också underlagsrapporter från forskare eller konsulter. SIKA:s Verksgrupp har förhållit sig till rekommendationerna i huvudrapporten men inte till texten i övrigt och inte till innehållet i de olika del- och underlagsrapporterna.

Projektledare för delprojekten i översynen har varit Per-Ove Hesselborn, Roger Pyddoke, Inge Vierth, Kristian Johansson, Matts Andersson och Joakim Johansson, SIKA, samt Susanne Nielsen, Vägverket, och Magnus Toresson, Banverket. Joakim Johansson, SIKA, har varit projektledare för hela arbetet och Åsa Vagland, SIKA, har bistått i detta arbete.

Föreliggande rapport om samhällsekonomisk analys i kombination med transportpolitiska mål har skrivits av Per-Ove Hesselborn, SIKA.

Stockholm i december 2002

Staffan Widlert  
Direktör

# Innehåll

<b><u>SAMMANFATTNING</u></b> .....	4
<b>1 <u>INLEDNING</u></b> .....	5
<b>2 <u>ATT KOMBINERA SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS MED TRANSPORTPOLITISKA MÅL</u></b> .....	6
<u>2.1 De transportpolitiska målen</u> .....	6
<u>2.2 Hur relaterar den samhällsekonomiska analysen av infrastrukturåtgärder till olika typer av transportpolitiska mål?</u> .....	6
<u>2.3 Etappmålens roll</u> .....	7
<u>2.4 Kan samhällsekonomisk analys utnyttjas som underlag för att bestämma etappmål?</u> .....	8
<u>2.5 Analyser av kostnader för att uppnå etappmål</u> .....	10
<u>2.6 Bör mål utnyttjas för att härleda kalkylvärden för den samhällsekonomiska analysen?</u> .....	10
<u>2.7 Samhällsekonomiska analyser som stöd för planering och beslut med givna mål</u> .....	12
<u>2.8 Underlag för att beakta transportpolitikens fördelningseffekter</u> .....	13
<b>3 <u>SLUTSATSER OCH FÖRSLAG</u></b> .....	15
<b><u>REFERENSER</u></b> .....	16

## Sammanfattning

Traditionell samhällsekonomisk kalkylmetodik som baseras på värderingar som är härledda från medborgarnas individuella preferenser utgör en vetenskapligt förankrad, väl känd och beprövad metod för att ta fram beslutsunderlag. När samhällsekonomisk metod används i transportsektorn bör därför normalt en traditionell uppläggning av den samhällsekonomiska analysen användas. I vissa väldefinierade fall kan emellertid den samhällsekonomiska analysen behöva utvidgas eller modifieras för att bättre svara upp mot den aktuella beslutssituationen.

I ett läge när politiska avvägningsbeslut redan föreligger och utgör en given utgångspunkt för analysen, kan det således vara mer relevant att utforma de samhällsekonomiska analyserna så att de visar på *vilka samhällsekonomiska kostnader som kan vara förknippade med att uppnå fastlagda mål* snarare än de som beräknas svara mot effektivitet i samhällsekonomisk mening. I en planerings- eller beslutssituation som utgår från redan givna och i hög grad preciserade mål bör således de monetära värden som ligger till grund för de samhällsekonomiska kalkylerna kunna justeras så att de svarar mot de angivna målen. En förutsättning är att politiskt givna restriktioner för de samhällsekonomiska analyserna är mycket tydligt angivna i planeringsdirektiv eller motsvarande.

I en traditionell samhällsekonomisk kalkyl kan värderingar härledda från politiska beslut aldrig betraktas som en fullgod ersättning för värderingar som är härledda från medborgarnas individuella preferenser. När det saknas förutsättningar att erhålla värderingar av sistnämnda slag bör dock värden härledda från bindande politiska beslut i vissa fall kunna användas för att göra kalkylerna mer fullständiga.

## 1 Inledning

SIKA fick i regleringsbrevet för budgetåret 2000 i uppdrag att påbörja en revidering av samhällsekonomiska metoder och viktigare kalkylvärden. En delredovisning av uppdraget skulle lämnas senast den 1 november 2000 och uppdraget skulle slutredovisas senast den 1 oktober 2002.

Detta är tredje gången som en samlad och trafikslagsövergripande översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet görs. Arbetet har under tidigare två omgångar gått under beteckningen ASEK – en förkortning för arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler. Vi har bibehållit denna beteckning även i denna översyn även om organisationen nu varit något annorlunda och själva arbetsgruppen inte existerar i samma form som tidigare.

Föreliggande rapport är en av de delrapporter som har tagits fram inom ramen för ASEK-översynen. I rapporten diskuteras samhällsekonomiska analyser i kombination med transportpolitiska mål.

## 2 Att kombinera samhällsekonomisk analys med transportpolitiska mål

### 2.1 De transportpolitiska målen

Det transportpolitiska riksdagsbeslutet 1998 innebar att en ny målstruktur etablerades. Med utgångspunkt i ett *övergripande mål* om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet har olika *delmål* angivits som uttrycker de dimensioner som politiken ska inriktas mot och även vad som ska uppnås i dessa dimensioner långsiktigt. Delmålen avser tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling, trafiksäkerhet, miljö och jämställdhet.<sup>1</sup>

### 2.2 Hur relaterar den samhällsekonomiska analysen av infrastrukturåtgärder till olika typer av transportpolitiska mål?

I den samhällsekonomiska analysen av infrastrukturåtgärder (CBA:n eller samhällsekonomiska kalkylen) eftersträvas att alla effekter av en åtgärd som har betydelse för medborgarna kvantifieras och värderas. Medborgarnas egna bedömningar (deras preferenser, betalningsvilja) avgör i princip värderingen av effekterna. De värderade effekterna räknas samman (samhällsekonomisk nytta minus kostnad beräknas) till ett mått som uttrycker samhällsekonomisk lönsamhet. Om beräknad summa av alla medborgares nytta minus kostnader är positiv sägs åtgärden vara samhällsekonomiskt lönsam. Den samhällsekonomiska analysen relaterar alltså direkt till samhällsekonomisk effektivitet, den första delen av det övergripande transportpolitiska målet.

Den samhällsekonomiska analysen inrymmer samtidigt vissa, om inte flertalet, av de dimensioner som uttrycks genom delmålen. Sålunda beaktas i kalkylerna förbättringar av tillgänglighet (genom beräkning av värdet av kortare res/transporttider), transportkvalitet, trafiksäkerhet (genom beräkning av värdet av minskade dödsrisker) och miljö. Den samhällsekonomiska analysen innehåller således i princip en avvägning mellan mål utifrån individernas värderingar och ger alltså ett svar på hur långt det från den utgångspunkten kan finnas anledning att gå på olika delmålsområden. Det betyder dock inte att de effekter som beräknas kunna uppnås i de nämnda dimensionerna vid genomförandet av alla samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder behöver vara precis så stora som är önskvärt från politiska utgångspunkter. Det finns flera skäl till detta.

Ett första skäl är *fördelningspolitiska mål*. Av transportpropositionen framgår t.ex. att tillgänghetsmålet inbegriper fördelningspolitiska komponenter som att

---

<sup>1</sup> Sistnämnda delmål tillkom dock senare, i samband med att riksdagen hösten 2001 beslutade om den s.k. infrastrukturpropositionen.

transportsystemet ska göras tillgängligt för alla och att transportsystemet ska utvecklas så att det bättre kan bidra till att medborgarna kan nå olika samhällsfunktioner. Även målet om positiv regional utveckling har en tydlig fördelningspolitisk dimension, liksom trafiksäkerhetsmålet genom den särskilda uppmärksamhet som ges oskyddade trafikanternas, inte minst barnens, säkerhet.

Ett andra skäl är att politiska beslut kan inrymma *andra kriterier för effektivvärderingen* än medborgarnas betalningsvilja. Sålunda har det långsiktiga trafiksäkerhetsmålet (nollvisionen) liksom det långsiktiga miljömålet (nollhälsoeffekt mål) en närmast etisk utgångspunkt, som ger ett begränsat utrymme för samhällsekonomisk avvägning. De fördelningspolitiskt och etiskt betingade kraven på transportsystemets utveckling är visserligen inte närmare preciserade i de transportpolitiska texterna, men de finns där. Ofta framställs de som relaterade till kravet på långsiktig hållbarhet, alltså till andra delen av det övergripande transportpolitiska målet.

Av detta följer att de etappmål (effekt mål) som man politiskt söker komma fram till åtminstone för vissa av delmålen (eller för vissa deldimensioner av dem) kan antas vara mer långtgående än som svarar mot samhällsekonomiskt effektiva nivåer. Detta väcker frågor om det samhällsekonomiska beslutsunderlagets roll och lämpliga utformning. Finns det t.ex. skäl att modifiera den samhällsekonomiska analysen så att den blir bättre anpassad till den transportpolitiska målbilden som helhet, dvs. kan fånga även de fördelningspolitiska och etiska politikambitionerna för olika delområden? Eller är det bättre att fortsätta med det traditionella samhällsekonomiska analysupplägget, dvs. identifiera åtgärder för vilka aggregerade samhällsekonomiska intäkter överstiger motsvarande kostnader, och satsa på att utveckla ett kompletterande beslutsunderlag för att inkludera fördelningseffekter och etiska hänsyn? Vi återkommer nedan med en diskussion syftande till att försöka belysa dessa frågor.

## 2.3 Etappmålen roll

Etappmålen ska enligt transportpropositionen ses som uttryck för den prioritering mellan delmålen som statsmakterna gjort på kort och medellång sikt. Genom mätbara och kvantifierbara etappmål ska anges hur långt man ska komma i fråga om delmålen till olika tidpunkter. Etappmålen förutsätts bli uppföljda genom att regeringen till riksdagen avrapporterar det faktiska utfallet, alltså i termer av grad av måluppfyllelse, orsaker till avvikelser från måluppfyllelse etc. Uppföljningen ska kunna leda till att etappmålen, alternativt styrkan i de transportpolitiska åtgärdsinsatserna, ändras.<sup>2</sup>

Etappmålen ska alltså vara avvägda för att kunna ges styrverkan. De transportpolitiska åtgärderna ska relateras till etappmålen. Åtgärderna ska vara inriktade mot att etappmålen ska kunna nås. Det handlar dock inte om någon enkel statisk mål-/medelanalys där analysen är begränsad till att söka bestämma vilka styrmedel och åtgärder som bäst leder fram till att givna mål nås. Snarare rör det sig om ett iterativt förfarande som inbjuder till successiv omprövning av mer

<sup>2</sup> Genom Infrastrukturpropositionen har regeringen öppnat för att etappmål även ska kunna ha karaktären av processmål. Detta ändrar dock inte etappmålen funktion på något avgörande sätt.

eller mindre provisoriska etappmål då ny information tillkommit eller förutsättningarna för målavvägningen ändrats. Uppsättandet av slutmål och etappmål är en viktig del av många beslutsprocesser inom den svenska offentliga sektorn och transportpolitiken utgör en gott exempel på en sådan beslutsprocess.<sup>3</sup>

Etappmålen måste kunna utnyttjas på ett sätt som är förenligt med övriga transportpolitiska styrprinciper. Därför handlar det inte här om att (i vart fall inte som generell princip) ersätta den prisbaserade styrprincip, marginalkostnadsprincipen, som idag är en grundbult i transportpolitiken, med *kvantitetsbaserad styrning* (kvoter i stället för priser). Alltså, det som ska uppnås är kvantifierat, men styrmedlen som ska utnyttjas för att uppnå det ska inte (normalt) vara kvantitetsbaserade.

Detta behöver dock inte innebära att etappmålen saknar styrverkan i sig. Etappmålen ska kunna framlocka en mer ambitiös sökning efter åtgärder hos ansvariga myndigheter och andra (t.ex. kommunerna) som kan bidra till måluppfyllelse. Detta tycks också redan ha skett inom trafiksäkerhetsarbetet efter det att nollvisionen och etappmål för trafiksäkerhet lagts fast.

Det bör här tilläggas att marginalkostnadsprincipen syftar till ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen och därför inte alltid kan förutsättas leda till tillräckligt bidrag till etappmåluppfyllelse. Etappmålen har inte något givet förhållande till vad som bedöms vara ett effektivt resursutnyttjande; de kan ligga i linje med ett sådant tillstånd men de kan också innebära både mera och mindre långtgående ambitioner. I de senare fallen krävs i princip något annat än en rent effektivitetsinriktad prissättning och prioritering av åtgärder för att uppnå etappmålen. Vi återkommer till denna fråga nedan. Först dock en diskussion om möjligheterna att utnyttja samhällsekonomisk analys för att komma fram till etappmål.

## 2.4 Kan samhällsekonomisk analys utnyttjas som underlag för att bestämma etappmål?

Etappmål ska vara avvägda, dock inte enbart från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt. Hur åstadkommer man den eftersträvade avvägningen? Härnäst följer en skissartad redogörelse för hur en samhällsekonomisk effektivitetsinriktad analys skulle kunna utnyttjas som en utgångspunkt för etappmålsbestämning. I första hand handlar det då om etappmål för delmålen säker trafik och god miljö, dvs. för de delmål där det hittills varit möjligt att formulera meningsfulla slutmål (som är en förutsättning för att bestämma etappmål i strikt mening).

En tänkbar väg att gå är att man *först* försöker att beräkna samhällsekonomiskt effektiva målnivåer utifrån vad en effektiv transportpolitik skulle kunna ge. Här bör påminnas om att målen ska uppnås med hjälp av alla transportpolitiska åtgärder som står till buds. Vi talar alltså inte om några särskilda etappmål för hur

---

<sup>3</sup> Jämför Sven Ove Hanssons bidrag *Är nollvisionen irrationell?* till ett seminarium om Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision (Vinnova och NTF 2002).



mycket som ska åstadkommas genom just infrastrukturåtgärder. Utgångspunkten skulle då kunna vara en politik utgående från antingen en effektiv prissättning av transportinfrastrukturen (efter marginalkostnadsprincipen) eller en annan på kort och medellång mer gångbar transportpolitik syftande till att hantera externa kostnader i fråga om säkerhet och miljö. Det är en fördel om förutsättningarna är realistiska vad gäller dels prissättningen av infrastrukturen inom olika transportslag, dels andra former av i förhållande till infrastrukturåtgärderna överordnade styrmedel för att förbättra trafiksäkerheten och miljön. Vilka infrastrukturåtgärder som är samhällsekonomiskt lönsamma givet denna politik bör därefter bestämmas och de totala effekterna av denna utformning av transportpolitiken på trafiksäkerheten och miljön beräknas.

*Därefter* finns förutsättningar att pröva värdet av och beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för att sätta etappmål som avviker från de effektivitetsbaserade nivåer som framräknats. Efter avvägning finns möjligheten att hävda t.ex. mer långtgående etappmål som är politiskt och inte bara samhällsekonomiskt avvägda och som skulle kunna läggas fast för att kunna tjäna som riktlinjer för transportpolitikutformning och infrastrukturåtgärdsplanering, alltså för hur vi väljer att utnyttja våra knappa resurser inom transportsektorn.

Två kompletterande typer av samhällsekonomiska analyser kan alltså övervägas vid försök att komma fram till avvägda etappmål. Först en traditionell analys för att få en utgångspunkt som anger effektmål vid samhällsekonomiskt effektiva åtgärder. Sedan åtgärdskostnadsberäkningar för att belysa samhällsekonomiska kostnader antingen för mer långtgående nivåer på etappmål, som aktualiseras av hänsyn till krav på långsiktig hållbarhet och som kan ha att göra med etik och fördelningspolitiska ambitioner, eller för mer återhållna nivåer som kan vara motiverade med hänsyn till olika restriktioner för politiken.

Denna typ av analys är inte helt okomplicerad att genomföra och vad som är lämpliga etappmålnivåer från olika utgångspunkter kanske bara går att bestämma i grova drag. Vi menar dock att detta angreppssätt ger förutsättningar för en mera systematisk analys av målnivåer och att det är att föredra framför alternativet att bestämma etappmålen utan inblandning av samhällsekonomisk bedömning. Ett viktigt skäl till detta är att etappmål bestämda utan hänsynstaganden till andra transportpolitiska mål inte duger om målen ska användas för att ge stark direkt eller indirekt styrverkan på olika aktörer. Enligt vår uppfattning ställer en sådan användning av etappmål mycket starka krav på avvägningar. Den nyss skisserade tvådelade typen av samhällsekonomisk analys av etappmål skulle kunna vara ett sätt att åtminstone på lite längre sikt klara sådana krav.

Vi menar alltså att den nyss skisserade tvådelade typen av samhällsekonomisk analys nu skulle kunna utnyttjas för att ringa in storleken på lämpligt avvägda etappmålnivåer. På lite längre sikt bör analysmetoden kunna utvecklas så att den kan användas för att bestämma etappmål mer preciserat.

## 2.5 Analyser av kostnader för att uppnå etappmål

Ett etappmål för trafiksäkerhet har lagts fast med utgångspunkt i nollvisionen. Det innebär att antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor ska minska med hälften till år 2007 jämfört med 1996 års nivå. Detta mål har länge bedömts som mycket kostsamt att uppnå. I samband med den senaste planeringsomgången genomfördes beräkningar som pekade mot att vald etappmålnivå var betydligt mer långtgående än som beräknats vara samhällsekonomiskt lönsamt. Beräkningarna tydde på en politisk värdering (svarande mot marginell åtgärds kostnad för att nå målet) som var betydligt högre än den olycksvärdering som användes i ASEK och som är baserad på betalningsvilja.

Kostnaden beror dock på vilka åtgärder man kan tänka sig att nyttja. Beräkningar som gjorts av TÖI resp. av VTI tyder på att man genom att utnyttja en kombination av olika samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder, som t.ex. lägre hastighetsgränser och ökad övervakning av sådana hastighetsgränser, skulle kunna komma långt i riktning mot måluppfyllelse.

Motsvarande beräkningar gjordes för etappmålet för koldioxid. Detta etappmål innebär att utsläppen av koldioxid från transportsektorn år 2010 inte bör överstiga nivån för basåret 1990. Även detta mål bedömdes som mycket kostsamt att nå. Det beräknades sålunda att det skulle krävas en betydande generell höjning av koldioxidskatten i transportsektorn, motsvarande en höjning av bensinskatten med mer än tre kronor litern, för att nå målet. Av beräkningarna framgick även att kostnaderna för att nå målet skulle stiga åtskilligt om målet skulle nås utan att använda generella ekonomiska styrmedel.

De redovisade exemplen visar hur en samhällsekonomisk analys (kostnadseffektivitetsanalys) kan utnyttjas för att ge ett värdefullt underlag för bestämning och omprövning av etappmål. Samtidigt framgår svårigheterna att bestämma de s.k. marginella åtgärds kostnaderna, särskilt därför att en korrekt härledning av dessa förutsätter en fullständig åtgärdsanalys som beaktar väsentlig komplementaritet och utbytbarhet mellan olika åtgärder och styrmedel. Det krävs därför normalt en omfattande åtgärdsanalys utgående från väl kända effektsamband för att kunna nå tillförlitliga resultat. För koldioxid är det dock enklare såtillvida att det går att utnyttja etablerade priskänslighets samband för att avgöra storleken på de för måluppnående nödvändiga prishöjningarna på drivmedel, utifrån vilka sedan åtgärds kostnaderna sedan relativt lätt kan beräknas.

## 2.6 Bör mål utnyttjas för att härleda kalkylvärden för den samhällsekonomiska analysen?

Eftersom de transportpolitiska delmålen och uttrycken för dessa i form av kvantifierade mål kan antas innehålla hänsynstaganden till något mer än samhällsekonomisk effektivitet aktualiseras frågan om det är möjligt och lämpligt att modifiera den samhällsekonomiska analysen så att de kalkylvärden som utnyttjas svarar mot implicita värden som kan härledas ur etappmålen, snarare än mot aggregerad betalningsvilja från berörda individers sida.

Två besläktade men olika frågor bör här hållas isär. *Den första* – som behandlas i detta avsnitt – gäller om värden som kan härledas från kvantifierade politiska mål eller från politiska ställningstaganden i övrigt, kan vara ett indirekt sätt att skatta betalningsvilja. *Den andra* frågan gäller om det är lämpligt att ta politiska mål som utgångspunkt för samhällsekonomiska analyser för att göra dessa mer direkt relevanta som underlag för planering och beslut. Den sistnämnda frågan återkommer vi till i nästa avsnitt.

Betydande svårigheter föreligger alltså att utifrån tillgängliga metoder få fram tillförlitliga värden för olika effekter baserade på individernas egna preferenser eller betalningsvilja. Bland annat gäller detta för kalkylvärdena för trafiksäkerhets- och olika miljöeffekter. Svårigheterna att ta fram preferensbaserade emissionsvärderingar har också lett till att ASEK-värdena för vissa emissioner, eller vissa effekter av emissioner, kommit att bli baserade på politiska beslut. Nuvarande ASEK-värden för utsläpp av koldioxid och för de regionala effekterna av övriga luftföroreningar är sålunda redan baserade på politiska beslut om etappmål resp. om EU-avgaskrav.<sup>4</sup>

I vissa fall har svårigheterna att få fram preferensbaserade värden lett till att man avstått från att ge effekterna en monetär värdering. Detta gäller särskilt intrångseffekterna. Förutsättningarna att på ett meningsfullt och användbart sätt föra in en monetär värdering av intrångseffekterna av ett projekt tas upp i den ASEK-delstudie som behandlar intrångsvärdering.

Kan då värderingar härledda från politiska beslut vara ett gott substitut till "the real thing", alltså till värderingar som speglar berörda individers preferenser?

Behovet av att utnyttja politiska ställningstaganden som substitut för individers preferenser uppkommer därför att det ofta är svårt att bestämma individernas betalningsvilja på ett tillförlitligt sätt. Härledning av värden från politiska beslut har då föreslagits som en möjlig utväg. Utgångspunkten är idén att värdet av att genomföra en åtgärd minst uppgår till kostnaden av liknande åtgärder som genomförts och att kostnaden som lättare kan beräknas därför kan användas som en approximation eller undre gräns för effektvärderingen.

Ofta hävdas dock att värden härledda från politiska beslut inte bör användas i samhällsekonomiska analyser eftersom de inte tillför någon ny information till beslutsunderlaget. Det uppstår ju en sorts "rundgång" om CB-analytikerna använder sig av värderingar härledda från ställningstaganden från de politiker som man är satta att informera om vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Å andra sidan tas ju beslut i demokratiskt valda församlingar där politikerna i princip är representanter för just de medborgare vars värderingar vi önskar inkludera i de samhällsekonomiska analyserna. De politiska besluten borde därför, skulle det kunna hävdas, om så blott indirekt och approximativt, kunna spegla medborgarnas preferenser.

---

<sup>4</sup> Svårigheter förknippade med att idag härleda ett värde för koldioxidutsläppen behandlas särskilt i ASEK-delstudien om värdering av koldioxid.

Flera slags problem finns dock med en sådan slutsats. Det är således inte självklart att politikerna i sina ställningstaganden exakt följer medborgarnas preferenser i olika frågor. Även om så vore fallet skulle detta ändå inte vara tillräckligt för att värden användbara i en effektivitetsinriktad samhällsekonomisk analys ska gå att härleda. De välinformerade beslut som tas behöver nämligen inte uppfylla det i sammanhanget grundläggande kriteriet att det aggregerade värdet minus kostnaden för beslutad åtgärd ska vara positiv. Detta har att göra med att beslut i demokratiskt valda församlingar bygger på någon form av majoritetsbeslut medan de samhällsekonomiska bedömningarna grundas på hänsyn till alla berörda medborgare.

Ett ytterligare problem är att den implicita politiska värderingen kan vara svår att bestämma entydigt. Den beror i allmänhet på vilket politiskt ställningstagande som studeras. Det värde som kan härledas från ett givet mål kan dessutom variera, till och med över tiden. Den politiska värderingen kan antas bero på vilka politiska intressen som slår igenom vid tidpunkten för fastställandet.<sup>5</sup> Slutligen är det ett problem att den marginella åtgärds-kostnad som det implicita värdet ska bestämmas utifrån kan vara svårberäknad. Den kan bl.a. antas bero starkt på vilka åtgärder som förutsätts.<sup>6</sup>

Svaret på frågan om politiska beslut generellt sett kan utgöra en ersättning för individuella preferenser i samhällsekonomiska analyser måste alltså strängt taget bli nej. Det går inte att säga att värden härledda från politiska beslut, även om de är tagna i demokratiska församlingar, ens approximativt svarar mot medborgarnas sanna individuella värderingar. Detta utesluter dock inte att det kan vara bra att utnyttja politiska ställningstaganden för att härleda värden för svårvärderade effekter om dessa annars inte alls kommer att kunna tas med i kalkylerna och att det kan innebära att möjligheterna att beakta dessa effekter minskar.

## 2.7 Samhällsekonomiska analyser som stöd för planering och beslut med givna mål

Frågan är nu om det är möjligt och finns skäl att anpassa de samhällsekonomiska analyserna till politiska beslut, t.ex. i form av etappmål, *för att göra de samhällsekonomiska analyserna mer relevanta som beslutsunderlag*. Det handlar då om att föra in monetära effektvärden (s.k. skuggpriser) som inte alls behöver spegla berörda individers, men väl en politisk värdering.

Vår bedömning är att en sådan anpassning är möjlig och angelägen, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Det centrala villkoret är att det politiska ställningstagandet är mycket klart uttryckt och framgår explicit genom de direktiv som utformas för en viss planerings- eller beslutsprocess.

Synsättet ovan utgår ifrån att det är viktigt att beakta att den samhällsekonomiska analysen utnyttjas i olika skeden av en lång beslutsprocess där politiker och/eller andra beslutsfattare tar mer eller mindre bindande beslut successivt. Det gäller då

<sup>5</sup> Jfr. diskussionen om implicit värdering i den norska utredningen *Nyttokostnadsanalyser – principper for lønnsamhetsvurderinger i offentlig sektor* (NOU 1997:27, s. 93).

<sup>6</sup> Jfr tidigare försök till analyser av detta slag i samband med förra inriktningsplaneringen!

att anpassa de samhällsekonomiska analyserna till den faktiska beslutssituationen. I ett tidigt stadium kan således politikerna/beslutsfattarna antas vara öppna för information om renodlat samhällsekonomiskt effektiva lösningar på problem. Det kan då handla också om ett ifrågasättande av en rad uppställda ännu provisoriska eller preliminära etappmål. I detta skede finns således ett argument för att genomföra de samhällsekonomiska analyserna på vanligt sätt, dvs. med medborgarnas betalningsvilja som genomgående grund för effektvärderingen.

I ett senare skede däremot, då politikerna/beslutsfattarna redan bestämt sig för målnivåer och/eller en åtgärdsinriktning som avviker från vad som bedömts vara samhällsekonomiskt effektivt, uppstår ett nytt informationsbehov, nämligen för att avgöra vad som är bäst att göra givet de nya förutsättningarna. De följande analyserna bör då utformas med tanke på detta, t.ex. med utgångspunkt i s.k. implicita värden (eller skuggpriser) eller samhällsekonomiska analyser villkorade på annat sätt. Då handlar det ju om att komma fram till lösningar som inom ramen för ”politiskt tillåtna” styrmedel/åtgärder, kan leda till att uppställda mål nås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Om regeringen exempelvis i direktiven för en viss planeringsprocess föreskriver att vissa trafiksäkerhetseffekter ska uppnås bör således enligt vår mening de monetära värden som läggs till grund för de samhällsekonomiska kalkylerna justeras så att de svarar mot den i direktiven angivna målnivån. Med en sådan justering av de betalningsviljehärledda värdena skapas förutsättningar att söka lösningar som är samhällsekonomiskt effektiva inom ramen för de restriktioner som direktiven ger. För att bibehålla den stringens som bör utmärka samhällsekonomisk metod är det dock av största vikt att politiskt givna restriktioner för de samhällsekonomiska analyserna är mycket tydligt formulerade. En praxis som innebär att olika myndigheter eller andra aktörer som utför CBA fritt söker stöd för skuggpristillämpningar i olika politiska dokument bör således undvikas.

Det föreslagna förfarandet skulle kunna få betydande återverkningar på hur t.ex. åtgärdsplaneringen och den fysiska detaljplaneringen av infrastrukturåtgärder utförs och för anspråken på tydlighet i statsmakternas riktlinjer för sådan planering. Förslaget bör dock mera ses som en option för samhällsekonomiska analyser, mindre som en självklar utgångspunkt. Ett villkor för denna typ av analys bör således vara tydliga direktiv om planeringsförutsättningar från regeringen eller den som i övrigt beställer besluts- eller planeringsunderlaget.

## **2.8 Underlag för att beakta transportpolitikens fördelningseffekter**

Fördelningspolitiska krav är en viktig komponent i flera av de delmål som lagts fast för transportpolitiken. Det saknas emellertid en preciserad redovisning av fördelningskravens innebörd och av deras vikt i olika sammanhang. En systematisk genomgång och analys av fördelningsmål i transportpolitiken bör kunna ge underlag för sådan precisering och därmed underlätta infrastrukturplanering och val av styrmedel.

När det gäller frågan hur infrastrukturinvesteringar, drivmedelsskatter och annan transportpolitik faktiskt påverkar realinkomstfördelningen finns idag inte många undersökningsresultat att tillgå. Effekter av ändrade drivmedelspriser undersöktes dock under 1980-talet inom ramen för olika energipolitiska utredningar. Ett exempel på en liknande undersökning från senare tid är SIKA:s undersökning av fördelningseffekterna av kommunikationskommitténs förslag till höjning av drivmedelsskatten (SIKA Rapport 1997:7).

Om fördelningseffekterna av en åtgärd eller en plan bedöms som potentiellt betydelsefulla för politikernas ställningstaganden, bör de redovisas så att politikerna ges möjlighet att avstå från genomförande eller att vidta kompensationsmöjligheter. I allmänhet är det opraktiskt att ta fram och använda sig av ”välfärdsvikter” som uttryck för politikernas fördelningspolitiska värderingar. Därför kan det vara att föredra att redovisa fördelningseffekterna på ett sådant sätt att politikerna själva kan ta hänsyn till dem.

### 3 Slutsatser och förslag

Traditionell samhällsekonomisk kalkylmetodik som baseras på värderingar som är härledda från medborgarnas individuella preferenser utgör en vetenskapligt förankrad och väl beprövad och känd metod för att ta fram beslutsunderlag. Särskilt som samhällsekonomisk effektivitet poängteras så starkt i statsmakternas olika transpolitiska dokument är det därför näraliggande att dra slutsatsen att vi ska fortsätta med den traditionella uppläggningsmetoden av den samhällsekonomiska analysen. Detta är också vår huvudsakliga rekommendation som har bäring på merparten av de samhällsekonomiska analyser som genomförs i transportsektorn.

I vissa väldefinierade fall anser vi dock att den samhällsekonomiska analysen kan behöva utvidgas eller modifieras för att bättre svara upp mot den aktuella beslutssituationen. En möjlighet, som delvis redan prövats i inriktningsplaneringen, är att visa på *vilka samhällsekonomiska kostnader som kan vara förknippade med att uppnå fastlagda mål* snarare än de kostnader som beräknas svara mot effektivitet i samhällsekonomisk mening. Detta kan samtidigt vara ett sätt att ta fram beslutsunderlag för att komma fram till avvägda etappmål.

I en planerings- eller beslutssituation som utgår från redan givna och i hög grad preciserade mål bör således de monetära värden som ligger till grund för de samhällsekonomiska kalkylerna kunna justeras så att de svarar mot de angivna målen. Härmed skapas förutsättningar att söka lösningar som är samhällsekonomiskt effektiva inom ramen för de restriktioner som gäller i den specifika planerings- eller beslutssituationen. Om detta svarar mot ett politiskt avstämt inriktningsbeslut borde man t.ex. kunna låta den samhällsekonomiska analysen i t.ex. åtgärdsplaneringen utgå från preciserade mål för t.ex. trafiksäkerhet och miljö. För att bibehålla den stringens som bör utmärka samhällsekonomisk metod är det dock av största vikt att politiskt givna restriktioner för de samhällsekonomiska analyserna är mycket tydligt angivna i planeringsdirektiv eller motsvarande.

Utöver detta bör tilläggas att värden härledda från politiska beslut kan vara ett sätt att få en mer heltäckande samhällsekonomisk kalkyl (även om politiska beslut inte på något enkelt sätt kan hävdas spegla preferensbaserade värden). Dock förutsätter det att det rör sig om värden härledda från politiska beslut som politikerna verkligen avser att genomföra och är beredda att ta konsekvenserna av.

## Referenser

NOU 1997:27, *Nyttokostnadsanalyser – principper for lønnsamhetsvurderinger i offentlig sektor.*

Hansson, S.-O. (2002), *Är nollvisionen irrationell?* Bidrag till ett seminarium om Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvision (Vinnova och NTF 2002).