

Repliker och kommentarer*

ROLAND ANDERSSON

Faran med att inte göra samhällsekonomiska utvärderingar. Replik till Bengt Mattsson

I Ekonomisk Debatt nr 3/1982 varnade Bengt Mattsson för samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar, s k cost-benefit-kalkyler. I stället ville han se en större användning av marknaden som lösning. Vilken ekonom skulle inte vilja det, frågar Roland Andersson i sin kommentar. Men i många fall saknas möjlighet till marknadslösningar, varför cost-benefit-kalkyler måste användas, t ex vid miljöfarliga utsläpp. I andra fall kan kalkylerna göras mer raffinerade än vad Mattsson visar. Lars Hansson tar i sin kommentar upp några av de speciella synpunkter Mattsson hade på lönsamhetsbedömning av vägbyggen.

I sin artikel "Faran med cost-benefit-kalkyler" vill Bengt Mattsson varna för samhällsekonomiska utvärderingar av individuella projekt. Mattsson menar att man inte bör använda särskilda skuggpriser som gäller enbart i en spe-

ciell kalkyl. Hans huvudtes är följande (i anslutning till en diskussion om Stekenjokkutredningen): "Det stora felet med det låga priset på arbetskraft vid arbetslöshet i en samhällsekonomisk kalkyl är att prisinformationen ej är generell utan troligen unik för myndigheten eller utredningen. Hade samma kostnad för arbetskraft meddelats till andra myndigheter (utredningar) är det möjligt att dessa hade hittat ett ännu bättre projekt . . . Ett korrekt beräknat 'skuggpris' skulle vara optimalt vid generellt tillämpande men om detta inte anses möjligt är det kanske inte önskvärt att man i ett fåtal fall tillämpar det och i andra inte."

Mattsson menar att cost-benefit-kalkyler av individuella projekt inte självfallet ger bättre resultat än marknadslösningar. I stället pläderar Mattsson för att man använder så generella styrmedel som möjligt, utformade på basis av samhällsekonomiska utvärderingar. Avsikten är att här granska Mattssons argument.

Räcker det med generella styrmedel?

Frågan är vilken ekonom som har några invändningar att göra mot att man

*I denna avdelning välkomnas kommentarer till tidigare artiklar.

använder generella styrmedel för att uppnå önskvärda mål för samhället så långt detta är möjligt. Antag nämligen att det vore möjligt att genomföra en generell korrigerande av marknadspriserna samt en etablering av korrekta marknadspriser där sådana saknas. Detta skulle innebära en statlig styrning som är helt perfekt utformad när det gäller att beakta olika slags marknadsimperfectioner. Under denna förutsättning är det fullt tillräckligt att enbart förlita sig på gängse företagsekonomiska kalkyler.

Bengt Mattsson är emellertid knappast den förste som understryker vikten av att man i första hand provar generella styrmedel. I exempelvis en samhällsekonomiska utvärdering av ett gruvprojekt i Kaunisvaara i Tornedalen heter det på följande sätt: "För att få fram ett . . . optimalt projektpaket behöver man skapa möjligheter för fler företag att lämna anbud på sysselsättningsprojekt i området. Helst skulle möjligheten stå öppen för vem som helst att delta i en sådan 'anbudskonkurrens.'" (Bohm [1972], sid 104.)

Generella styrmedel räcker dock inte till för att klara av vissa klassiska fall av marknadsimperfectioner. Ett välkänt exempel är olika slags kollektiva nyttigheter. För sådana nyttigheter kan man inte förlita sig enbart på några marknadslösningar. Ett annat viktigt exempel är förekomst av stordriftsfördelar. Om man syftar till att uppnå en effektiv hushållning med samhällets resurser, så räcker det inte heller i sådana fall med att utnyttja priser eller andra generella styrmedel. Det är förbluffande om Mattsson kan mena något annat.

Ytterligare ett problem i verklighetens imperfekta värld, är att politikerna inte förfogar över tillräckligt generella

styrmedel ens i de fall där de i princip skulle kunna fungera. Visserligen har politikerna i viss utsträckning försökt förstärka marknadens egna signaler. Exempel på detta är sysselsättningssubventioner till regioner med arbetslöshet. Stekenjock tillhörde det stödområde i Norrland där dessa styrmedel utnyttjades vid den tidpunkt då gruvprojektet aktualiserades. Problemet var dock att detta stödsystem var klart otillräckligt vad gällde de arbetslösa i Stekenjockområdet. I denna situation då man faktiskt utnyttjade generella — men ej optimalt doserade styrmedel — beslöt sig politikerna för att låta göra en samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjockprojektet (Bohm [1978]).

Problemet var alltså att politikerna inte kunde eller ville justera den generella subventioneringsgraden utifrån det låga värdet på alternativkostnaden för de arbetslösa. Det bästa är sålunda ofta inte "politiskt möjligt" att göra.

Inte heller Mattson tycks egentligen tro på möjligheten att utnyttja enbart generell utformade styrmedel. Mattson säger nämligen följande: "Även om man rent tekniskt skulle kunna klara av att införa ett system som tillåter försäljning av vägtjänster med priser som varierar med sträcka, restid, trängsel, olycksrisk etc verkar det som mera förfinade dylika system inom överskådlig tid kommer att vara alltför resurskrävande. Hur skall man kalkylera i dylika offentliga projekt?" Mattsson konstaterar alltså att det i många fall helt enkelt inte går (eller blir för dyrt) att utforma generella styrmedel som tillräckligt fint kan varieras efter lokala och tidsmässiga skillnader.

Samhällsekonomiska utvärderingar leder rätt

Som alla korrekta anvisningar för cost-benefit-analys (c-b-analys) antyder, är det centralt hur ett projekts verkningar definieras och behandlas. Verkningarna för ett projekt blir helt olika om myndigheterna använder generella styrmedel eller ej. Används generella skatter och/eller subventioner i stor

ROLAND ANDERSSON är docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet och verksam vid FFE (Forskningsgruppen För Energisystemstudier).

omfattning, kommer kanske en c-b-analys och en företagsekonomisk kalkyl att ge ganska lika resultat. Används de däremot i liten utsträckning, kommer resultaten att skilja sig åt. C-b-analysen kan i sådana fall starkt avvika från marknadslösningen.

Om generella styrmedel, som ekonomer i allmänhet förordar, av politiska skäl inte används i tillräcklig omfattning, vad finns det då att ta till? I detta läge är samhällsekonomiska utvärderingar naturligtvis bättre än de marknadslösningar som Mattsson tycks förordar. De medger nämligen ett steg i riktning mot ett bättre läge, jämfört med att man inte genomför sådana. Skälet till det är att man direkt kan använda det för denna beslutssituation relevanta skuggpriset. I Stekenjokkprojektet innebar detta bl a att man kunde räkna med det faktiska låga alternativutnyttjandevärdet för arbetskraft som inte tilläts bli återspeglad i form av högre sysselsättningssubventioner än de som fanns vid denna tid. Alternativet vore ju att man nöjde sig med de marknadslösningar som kom fram för Stekenjokkområdet vid den *givna* subventioneringsgraden, dvs *ingen annan lösning* i detta fall.

Energiskatterna och c-b-analyser

Mattsson pläderar för generellt verkan- de miljöavgifter och för vettigare utformade energiskatter. Vilken ekonom gör inte det? Energiskattekommitténs nyligen presenterade förslag till en ändrad energibeskattning är ett steg i rätt riktning (Skatt på Energi [1982]). Förslaget är dock knappast perfekt i alla stycken. Exempelvis har bensinbeskattningen lämnats utanför dess förslag till revision. Den kommer således även i fortsättningen att få snedvridande effekter på resursanvändningen.

Mattsson tar upp Vägverkets behandling av bensinskatten som exempel på sin kritik mot offentliga företags tillämpning av samhällsekonomiska kalkyler. Han säger nämligen följande: "Det kan inte vara tillfredsställande att alla offentliga projekt som innebär ben-

sinbesparing har hälften så högt bensinpris som alla privata . . . Om bensinen egentligen har lägre samhällsekonomisk kostnad än gällande marknadspris bör väl lämpligen den informationen spridas till alla via sänkt skatt?" Förvisso.

Naturligtvis hade det varit bättre om man lagt en optimal skatt på bensin. Vad skulle det i så fall ha inneburit? *För det första* borde man lägga en moms på bensinpriset. *För det andra* borde man därutöver ha en skatt för de risker som en bensinimport innebär för landet i sårbarhet. *För det tredje* kan man tänka sig ett visst påslag för den miljöpåverkan som följer av bensinförbrukningen, låt vara att detta med nödvändighet måste blir ett mycket grovt genomsnitt för landet. Den nuvarande bensinskatten ligger högst sannolikt avsevärt högre än den nivå som skulle motiveras av ovan nämnda grunder, därom kan vi nog vara ense.

En för låg bensinförbrukning beror i så fall på att bensinskatten är för hög. Detta komplicerar beräkningarna i en c-b-analys. Man måste bl a beakta att det är marknadspriserna, dvs priser inklusive skatt som styr hushålls och företags beteende. Detta är välkänt sedan länge. Emellertid är detta inget argument i sig mot att använda c-b-analys för anläggningsprojekt. I stället är det ett argument för att man bemödar sig att utforma optimala generella styrmedel.

Mattsson ger en inaktuell och därför felaktig bild av Vägverkets nuvarande behandling av energiskatterna. I 1981 års "Angelägenhetsbedömning" (sid 26—28) räknas den del av bensinskatten med som motsvaras av en moms på andra varor.¹ Eftersom Lars Hansson i en särskild replik bemöter Mattsson vad gäller Vägverkets kalkyler, finns det ingen anledning för mig att också i detalj kommentera dessa frågor. Här skall endast uppmärksammas Mattssons generella förordande av marknadslösningar.

¹ jfr Bruzelius [1979]

Företagsekonomiska eller samhällsekonomiska kalkyler för Vägverket?

Av Mattssons artikel kan man få intrycket att c-b-analys är mycket vanligt förekommande som underlag inför beslut om olika anläggningsprojekt. Så är inte alls fallet. Bortsett från Vägverkets kalkyler har man i den praktiska politiken huvudsakligen strävat efter att förlita sig på en styrd marknadsmechanism. Politikerna har utgått från att man bör ge marknaden signaler att leta efter alternativ i en viss bestämd riktning.

För att ta ställning till olika anläggningsprojekt måste man göra någon slags investeringskalkyl. I en vanlig företagsekonomisk kalkyl beaktas endast betalningströmmar som berör företaget. Vägverket syftar i sina samhällsekonomiska utvärderingar till att beakta alla väsentliga effekter för individerna av olika alternativ. Exempelvis söker Vägverket ta hänsyn till buller genom att beakta bullerstörningar vid val av linjedragning av vägar. Detta innebär att negativa externa effekter som buller åsätts en kostnad vid Vägverkets val av linjedragning i enlighet med dess principer för projektutformning och projektval. I den mån som bensinskatten inkluderar sådana kostnader, skulle man på denna punkt göra en dubbelräkning om man dessutom räknar med hela bensinskatten som Mattsson förordar.

Vidare räknas bl a med tidsbesparingar som kan göras oberoende av om dessa ger upphov till några betalningsströmmar eller inte. Något motsvarande hänsynstagande kan inte göras i några privata företags kalkyler då finansiella överskott är mål för verksamheten. Menar Mattsson på fullt allvar att det vore bättre om Vägverket övergick till företagsekonomiska kalkyler utifrån ett vinstmål som beslutsunderlag för val av anläggningsprojekt? För vad menas annars med hänvisningen till en "marknadslösning" i detta sammanhang?

Är skattefinansiering nödvändig vid en prissättning efter marginalkostnad?

I förbifarten tar Mattsson upp en hel rad andra frågor i sin artikel. Han vill bl a ifrågasätta om en "budgetkrona" är värd lika mycket som en "konsumentkrona". Detta gör han i anslutning till ett ifrågasättande av en prissättning efter marginalkostnad. Också denna synpunkt har framförts av andra ekonomer. Men han för diskussionen som om en sådan prissättning nödvändigtvis måste leda till ett statsfinansiellt underskott och därmed till ett behov av skattefinansiering. En sådan uppfattning är dock felaktig. För *det första* är det fullt möjligt att en korrekt prissättning efter den samhällsekonomiska marginalkostnaden kan leda till finansiella överskott likaväl som underskott (t ex genom att sätta pris på miljöeffekter). För *det andra* är det i många fall möjligt att använda två- eller flerdelade tariffer. Som exempel på fasta avgifter i en flerdelad tariff kan nämnas årlig fordonskatt samt accis vid bilinköp.

Slutord

Mattsson argumenterar i sin artikel för att "c-b-kalkyler av individuella projekt . . . där vederbörlig hänsyn tas till marknadsbrister, inte självklart är bättre än en marknadslösning med dessa brister". Kalkylers värde är naturligtvis beroende av *hur* de utformas. Detta gäller för såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska kalkyler. Det finns därför anledning att varna för s k samhällsekonomiska kalkyler som gjorts utan tillräckliga kunskaper i hur man utför sådana. Men det betyder inte att man behöver kasta ut barnet med badvattnet som Mattsson gör.

Referenser

- Bohm, P., [1972], *Samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjokkprojektet*. (Stekenjokkutredningen. Bilaga 4).
 - [1978], "Kaunisvaara -- gruvbrytning i en avfolkningsbygd", *I samhällets intresse?*, SNS.
 Bruzelius, N., [1979], *Regler för behandling av skatter i samhällsekonomiska kostnads- och inläggskalkyler*. VBB.
Skatt på energi, SOU 1982:16 och 1982:17.