

Hur kan planeringens tekniskt/ekonomiska rationalitet förenas med politisk rationalitet?

Roger Pyddoke

vti

FINDING A BETTER WAY

2012-09-21

Roger Pyddoke

Hur kan planeringens tekniskt/ekonomiska rationalitet förenas med politisk rationalitet?

Syfte

Syftet med denna promemoria är att peka på institutionella innovationer som har använts och kan användas för att hantera konflikter mellan teknisk/ekonomisk och politisk rationalitet. Bakgrunden till detta är att olika intressenter formulerar önskemål på politiken som inte alltid är förenliga med teknisk/ekonomisk rationalitet.

Utgångspunkter

Ett centralt dilemma för kollektiv handling är avvägningen mellan effektivitet och fördelning. I varje kollektiv finns möjligheten att vidta åtgärder som förbättrar välfärden för en delgrupp. Om åtgärden enbart utgör en omfördelning mellan en grupp som gynnas och en grupp som får betala så finns små möjligheter att göra åtgärden populär hos förlorarna. Om åtgärden istället innebär nettovinster av välfärd men vinster och kostnader fördelas så att en grupp vinner och en annan förlorar existerar åtminstone i teorin möjligheten för vinnarna att kompensera förlorarna. Ibland kan vinster och kostnader fördelas så att alla vinner. Eftersom många politiska åtgärder tagna ensamma innebär att några vinner och några förlorar, så uppstår även åtgärder för att kompensera förlorarna. Många åtgärder som tagna ensamma kan ge betydande vinster kan också hejdas av att processen att finna lämpliga sätt att kompensera förlorarna.

Tolkningen av politisk rationalitet görs här från tre olika slags aktörers perspektiv. Ett första perspektiv är medborgarens. Den enskilde medborgaren väljer mellan olika politikernas program med målet att välja det program som närmast svarar mot medborgarnas önskemål givet dennes förståelse av åtgärdernas effekter. För en enskild medborgare kan nettoeffekten av en samhällsekonomiskt olönsam åtgärd vara fördelaktig. Ett andra perspektiv är politikernas. Politikerna formulerar program som kan attrahera väljare och som samtidigt kan tänkas ge viss flexibilitet för förhandlingar. När en politiker eller ett parti vunnit makten kan en förhandlingsprocess krävas för att etablera ett handlingsprogram. För den politiska nivån innebär politisk rationalitet att leverera så mycket måluppfyllelse i förhållande till dessa program som möjligt, i beaktande av de restriktioner som ges av rådande maktförhållanden, kompensationsbehov och ingångna överenskommelser. För en politisk beslutsfattare kan det också vara så att nettoeffekten av en samhällsekonomiskt olönsam åtgärd, tillsammans med det som kan uppnås genom ett paket av överenskommelser, uppfattas som det som ger störst utdelning för väljarna. Ett tredje perspektiv slutligen kan vara den tolkning som görs av de ledande tjänstemännen i en myndighet av det politiska uppdraget och vad lagen kräver. Chefstjänstemännen väljer det handlingsprogram som maximerar deras preferenser om arbetsuppgifter m.m. givet deras uppdrag, budget, spelregler och den uppföljning de förväntar sig. Även för en tjänsteman eller en myndighet kan det också vara så att nettoeffekten av en samhällsekonomiskt olönsam åtgärd kan var fördelaktig.

Alla dessa handlingar kan tolkas genom ett filter av den enskilde aktörens kunskaper och information vid valtidpunkten. Det är ytterst medborgarnas önsknings och förståelse av sambanden mellan åtgärd och resultat som utgör grunden för att tolka politisk rationalitet. I den mån som ett politiskt mandat bygger på missförstånd eller illusioner så är det ändå politiskt rationellt om väljarna i valögonblicket

uppfattade kopplingen mellan åtgärd och resultat som ändamålsenliga. Om ny information eller ny kunskap tillkommer kan väljarens (eller en annan aktörs) uppfattning om vilket handlingsalternativ som är bäst förändras.

En utgångspunkt är iakttagelsen att konflikter uppstår mellan vad som framstår som rationellt med utgångspunkt i tekniskt/ekonomiskt beslutsunderlag och vad som är ändamålsenligt med politiska utgångspunkter. Dessa konflikter består i första hand av att projekt eller åtgärder som inte är samhällsekonomiskt lönsamma väljs av skäl som hänger samman med politiska överväganden. Detta kan ha flera skäl. En hypotes är att politik innebär en kedja av åtaganden som innebär att politiska beslutsfattare i varje tidpunkt är bundna av en rad tidigare åtaganden. Dessa åtaganden kan i olika grad vara bindande genom lagstiftning eller andra institutionella strukturer. Sådana bindningar kan därför i olika grad och på olika lång sikt begränsa möjligheten att fatta nya beslut i enlighet med teknisk/ekonomisk rationalitet. Självfallet kan också nya politiska överenskommelser innebära en kohandel där samhällsekonomiskt olönsam infrastruktur används som bytesmedel.

Att i varje ögonblick förklara och öppet redovisa dessa restriktioner skulle ställa stora krav på politisk kommunikation. Inte desto mindre är det svårt att tänka sig en fullvärdig demokratisk dialog utan att de inblandade parterna är medvetna om i vilken grad dessa tidigare åtaganden uppfattas som bindande.

En konsekvens av detta är att politiken behöver förhålla sig till dessa konflikter genom att bejaka att politiska bedömningar behöver baseras på flera dimensioner än de som täcks av samhällsekonomiskt beslutsunderlag och därför inte alltid kommer att följa dess implikationer. Det finns flera indirekta och svårsmåttade effekter av infrastruktur som används som skäl för investeringar som enligt beräknats som olönsamma. Dessa skäl kan men behöver inte vara legitima skäl för att en kalkyl kan vara missvisande. Om politiska beslut ofta fattas om att bygga infrastruktur som redovisas vara mycket olönsamma kan det på sikt underminera tilliten till att beslutsunderlagen verkligen har en verkan på besluten.

I de transportpolitiska konflikterna är det svårt att urskilja i vilken grad motsättningarna beror på att parterna önskar nå olika mål, att de har olika uppfattningar om orsakssambandens natur och styrka eller att de vill betona/beakta olika konsekvenser. Detta behöver inte utesluta att det kan finnas dimensioner av konsekvenserna om vilka man kan bli enig. Även en partiell beskrivning av konsekvenser kan därför ofta hjälpa politiska beslutsfattare att snäva in de önskvärda och möjliga handlingsalternativen.

En andra utgångspunkt är att en fylligare bild av erfarenheter, uppfattade och verkliga restriktioner samt orsakssamband kan begränsa ett politiskt handlingsutrymme, men att denna begränsning kan vara önskvärd även för de politiska aktörerna. Skälet kan beskrivas så här. Även om varje enskild politiker kan vilja få igenom olönsamma projekt för sin egen valkrets kan de samtidigt inse att detta leder till en ohållbar situation om för många olönsamma projekt genomförs. Därför kan politikerna också, likt Odysseus, inse att en begränsning av handlingsfriheten kan vara önskvärd. De kan därför söka rationella sätt att begränsa sin individuella och kollektiva frihet, t.ex. bättre och mer transparent beslutsunderlag eller budgetdisciplin. Detta leder till två hypoteser. Den första är att politiska aktörer kommer att medverka till ett förbättrat beslutsunderlag, och den andra är att svensk transportpolitik också successivt utvecklade kraven på ett alltmer systematiskt beslutsunderlag.

Politik handlar mycket om vad man tror att man klarar av att försvara i offentlig debatt. Med ”fyrkantig” information om tekniska eller ekonomiska konsekvenser kan det bli svårt även för välinformerade och skickliga retoriker att försvara det som de uppfattar som riktigt. Ny information och ny kunskap kan potentiellt försvåra för ansvariga politiker och tjänstemän försvara goda beslut

genom att dessa framstår som sämre än tillgängliga alternativ. Om media bidrar till att underblåsa denna kritiska bild genom att framställa beslutsfattare som okunniga och inkompetenta eller till och med eftergivna till särintressen blir det än svårare.

Skälen för att utveckla formerna för planering och beslutsunderlagen är främst om detta kan bidra till ökad effektivitet. För att det ska ske behöver de utvecklade planeringsprocesser i högre grad identifiera bättre lösningar. Bättre i detta sammanhang betyder då både större nettonyttan och relevant kompensation.

En förutsättning för att utvecklade planeringsprocesser ska leda till bättre lösningar är att de mobiliserar kunskaper om hur olika lösningar kan väntas fungera. Vi vill här bara peka på en växande litteratur om hur öppna politiska institutioner kan främja tillväxt (Acemoglu och Robinson 2012) och problemlösning (Farell och Shalizi 2012). Det finns inte enkla implikationer för hur en planeringsprocess bör utformas, men i breda termer pekar författarna på att mer öppna processer kan mobilisera mer diversifierade erfarenheter och löser problem bättre.

En annan förutsättning för bättre lösningar är att erfarenheter analyseras och ackumuleras. Det underlättas av att data om utfallet av åtgärder finns öppet tillgängliga. Utvecklingen av nya beslutssystem (redovisningssystem, uppföljningssystem m.m.) skapar också nya möjligheter att till låga kostnader avbilda offentlig verksamhet. En andra central utgångspunkt i denna promemoria är därför att det ofta kan finnas en potential till lärande genom att till låga kostnader följa upp myndigheters verksamhet.

Men även reformerade planeringsprocesser skapar vinnare och förlorare. Även om svensk offentlig förvaltning i princip ställer sig positiv till denna potential, kan den samtidigt innebära risker för ansvariga politiker och tjänstemän. För det första innebär ny information någon form av kostnader för bearbetning och den leder inte alltid till den mest angelägna bilden av verksamheten. För det andra leder inte alltid ny uppföljningsinformation till en smickrande bild av de senaste årens verksamhet.

Samhällsekonomiska kalkyler av infrastrukturinvesteringar utgör ett bra exempel på detta. Om man har väl utvecklade kalkylrutiner kan man producera en kalkyl till lägre kostnader än om varje kalkyl görs som en enstaka hantverksprodukt. Samtidigt skapar kalkylverksamheten sin egen byråkrati som argumenterar för utvidgade resurser för metodutveckling m.m. Standardiserade kalkyler kan också leda till att "favoritprojekt" för vissa väljare, politiker och tjänstemän inte framstår som rationella. Uppföljningar av gjorda investeringar kan också visa att tidigare projekt varit mindre väl valda eller lyckade.

Vår erfarenhet är att den entusiasm, med vilken idealen förenade med transparens och uppföljning omfamnas, inte alltid förenats med lika hög grad av förutseende om att förbättrat beslutsunderlag också kommer att skapa konflikter. Därför placeras inte sällan uppdraget att följa upp i organisationer under beslutsfattare som också potentiellt kan bli generade av resultaten. Detta leder också med viss automatik till att beslutsfattarna, när resultaten anländer, söker vägar att omtolka dem!

Detta väcker frågan om vad som skulle kunna vara en optimal fördelning av olika arbetsuppgifter. Svenska regeringar har redan på ett antal politikområden valt att skapa separata myndigheter med uppdraget att följa och utvärdera verksamhet vid andra myndigheter (t.ex. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Skolverket, Inspektionen för Socialförsäkringen). Ett problem är naturligtvis att det knappast existerar en verkligt politiskt neutral bild av ett händelseförlopp. Därför riskerar även dessa myndigheter att tita om relevanta tillkortakommanden om de skulle kunna misstänkas kasta en skugga över förd politik. Den enda

motkraften till detta är om det finns politiska intressen hos andra än regeringen och dess myndigheter att exponera dessa tillkortakommanden.

Därför har också särskilda politiska institutioner skapats för att hantera komplexa bedömningar. För Riksbanken offentliggörs exempelvis de bedömningar som formuleras av direktionen.

Transportpolitiska beslut komplexa och svåra att överblicka för väljare och politiker

Det är svårt att tänka sig en konflikt mellan politisk och teknisk/ekonomisk rationalitet om man inte antar att två parter har olika mål eller olika kännedom om sambanden mellan de politiska alternativen och effekterna i termer av utfallen eller att två olika beslutsperspektiv inte beaktar samma konsekvenser.

Eftersom de transportpolitiska beslutens konsekvenser är svåra att överblicka finns en betydande potential för pedagogiska experiment och erfarenhetsåterföring som kan vägleda väljare och politiker i deras val av strategi. Innan trängselskatterna prövades var många Stockholmare negativa till införandet. Efter en försöksperiod har många ändrat uppfattning och är nu positiva. Efter att ha analyserat Stockholmares attityder före och efter försöket framför Eliasson och Jonsson (2011) hypotesen att det kan bero på att dessa personer nu förstår hur trängselskatternas effekter på ett annat sätt efter att de har erfårit hur det faktiskt verkade. Erfarenheterna torde dock inte ha påverkat trängselskattens förlorare lika mycket: de som betalar trängselskatter och för vilka tidsvinsterna inte väger upp betalningen och de som förlorar till följd av att de väljer bort vägtransport.

Ett problem som flera forskare studerat är hur trängselprisreformer skulle kunna utformas för att kompensera förlorarna och därmed säkra vinsterna med ett system. Ingen självklar lösning har dock identifierats.

Evidens om hypotesen om ökad rationalitet i transportpolitikens beslutsunderlag

I detta avsnitt har jag samlat den lilla evidens som än så länge kunnat finna om hypotesen om ökad rationalitet.

Hypotes 1: Trendmässig ökning av teknisk/ekonomisk rationalitet i planeringen av transporter.

Det faktum att fyrstegsprincipen har introducerats i transportpolitiken utgör i sig en indikation på en högre grad av efterfrågan på teknisk/ekonomisk rationalitet.

Vi har jämfört två planeringsdirektiv med avseende på vad de säger om samhällsekonomisk analys. I planeringsdirektiven för åtgärdsplaneringen 2004-2015 (N2001/11612/IR) ”Vägledande för prioritering av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas. (sid 5)” Samhällsekonomisk lönsamhet nämns tre gånger i avsnittet avseende nationell väghållningsplan och två gånger i avsnittet avseende nationell banhållningsplan.

I planeringsdirektiven för åtgärdsplaneringen 2008-2011 (N2008/8698/IR) anges att: ”Vägledande för prioritering av trafikslagsövergripande åtgärder ska vara åtgärdernas bidrag till uppfyllelse av transportpolitiska mål inklusive samhällsekonomisk effektivitet och den samlade effektbedömningen för föreslagna åtgärder.” samt att ”Relevanta och jämförbara

samhällsekonomiska analyser och miljöbedömningar ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastruktursatsningar.” (Båda citaten sid 10).

Jämför man dessa formuleringar är ”de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas” striktare än ”samhällsekonomiska analyser ... ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastruktursatsningar.” Dessa iakttagelser ger således inte stöd för någon ökad eller vidgad efterfrågan på samhällsekonomisk analys.

Ökad tilltro till samhällsekonomisk analys skulle kunna yttra sig i att planeringssystemet i större utsträckning faktiskt producerar och använder samhällsekonomiska analyser. Under de senaste decennierna har betydande insatser gjorts för att förbättra de samhällsekonomiska kalkylerna för transportinfrastruktur. Detta har bl.a. kommit till uttryck genom att kalkylerna förbättrats på olika sätt. Några exempel är finansieringskostnader (marginal costs of public funds) 1985 nya tidsvärden 1995, riskvärdesbaserade olyckskostnader 1995. I remissversionen av den nationella planen för planen för 1998-2007 (?) redovisades inte lönsamhetsberäkningar. Senare har lönsamhetsberäkningar börjat redovisas för objekt som ingår i remissversionen av planen och idag redovisas även lönsamhetsberäkningar för objekt som är ”goda tvåor”, dvs. objekt som inte kommer med i planen. Därmed kunde läsarna själva bedöma om trafikverken prioriterat i enlighet med samhällsekonomisk lönsamhet. Jag saknar än så länge data¹ för att säga någon om andelen av projekten som har en kalkylerad nettonuvärdekvot de senaste 20 åren ökat eller inte.

En ökad grad av följsamhet till samhällsekonomiska nettonuvärdekvoter skulle kunna tolkas som att samhällsekonomisk lönsamhet vinner gehör i politiken. För beslutade planer finns dock tyvärr ingen enkelt jämförbar information om graden av följsamhet mot samhällsekonomisk lönsamhet. Eliasson och Lundberg (2012) visar att trafikverken i den senaste planeringsomgången i hög grad följt rangordning efter beräknad lönsamhet medan de av regeringen utpekade projekten i betydligt lägre grad är lönsamma. Jämför man en tidigare studie (Nilsson 1991) fann den en liten korrelation mellan beräknad lönsamhet och att ett projekt kom med i plan.

Hypotes 2: Politiska beslutsfattare upplever i mindre utsträckning att planering enligt teknisk/ekonomiska principer utgör en begränsning för politisk rationalitet.

Detta skulle kunna komma till uttryck genom att andelen av budgeten som går till av regeringen utpekade projekt minskar.

Hypotes 2a: Ökad utbildning och kunskapsnivå hos allmänheten leder till ökade krav på kunskapsbaserad politik

Samtidigt finns motverkande krafter. Det finns ingen uppenbar anledning att tro att behovet av att lösa ut besvärliga politiska överenskommelser med olika slags ”byteshandel” (läs olönsamma investeringar). I sådana fall skulle mängden utpekade projekt kunna vara relativt stabil över tid.

Kraven på samhällsekonomiska analyser verkar ha varit rätt stab. En kvantitativ ökning av beslutsunderlagen riskerar att leda till en överbyråkratisering av beslutsfattandet. En sådan överbyråkratisering kan skymma sikten för vilka beslut som verkligen är kloka, genom att tvinga in tjänstemän att följa mekaniska ritualer, vilket kan leda till i skenbar rationalitet.

¹ Detta tal skulle kunna beräknas ur dokumenten för respektive remiss, reviderad och fastställd plan.

Hur genereras önskemål på transportpolitiken?

Allmänt sett sammanfattas tänkbara önskemål på transportsystemet i den breda beskrivning som ges av de transportpolitiska målen. Redan där finns således behovet av avvägningar mellan olika önskemål inbyggda. Önskemålen kan sammanfattas som samhällsekonomisk effektivitet, hållbarhet, tillgänglighet, trafiksäkerhet, god miljö och olika rättvisekrav.

Mot dessa olika önskemål svarar olika intresseorganisationer. Några exempel som kan nämnas är Kommuner, Handelskammare, Sveriges Byggindustrier, Transportindustriförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, BilSweden, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, Svenska Naturskyddsföreningen och Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR).

De som främst riktar önskemål på infrastrukturen är de som bor eller har ekonomiska aktiviteter lokalt. Ser man till vilka som svarar på remisser om planförslag så är det främst kommuner, andra offentliga organisationer och företagsorganisationer. Dessa organisationer strävar i enlighet med sina mål att påverka planeringen av infrastruktur till sina invånares, ägares eller medlemmars gagn.

I en forskarrapport till Demokratiutredningen, Hermansson et.al. (1999) analyserades utvecklingen av lobbyism i Sverige. Några centrala iakttagelser är att Sverige har utvecklats från en situation när organisationer dominerade politiken till ett mer pluralistiskt system. Två slag av aktörer dominerar och professionaliserar sin lobbying näringslivsorganisationer och löntagargrupporganisationer. Dessa två aktörer var huvudaktörer även i det gamla korporativa systemet. Till skillnad från framför allt näringslivet har många av de organisationer som inte var representerade i de korporativa organen *inte* på något påtagligt sätt ökat sina kontakter. Det gäller till exempel miljöorganisationer, kvinnoorganisationer och religiösa organisationer. Författarna (Hermansson et.al.1999) genomförde också en fördjupad studie av transportsektorn. De konstaterar också att ”många politiska beslut inom sektorn kommer till efter påtryckningar från företag som bygger infrastruktur eller transportmedel, och från fackföreningar som organiserar personalen som arbetar i dessa företag” (sid 232). Vidare menar man att lobbyverksamheten professionaliserats på ett påtagligt sätt.

Data som kan beskriva de resurser som används i lobbyverksamhet, och som kan avspegla vilket genomslag den har, saknas. De data som åberopas är främst frekvensen remissyttranden. Författarna framhåller det demokratiskt legitima i att driva sina intressen i en demokrati men pekar samtidigt på att lobbyverksamheten riskerar att innebära en obalans mellan olika intressen. En sådan obalans kan tänkas uppstå mellan få intressenter med mycket att vinna och många små som vardera har litet att förlora. Detta är den ”klassiska” risken som tillskrivs politiska system med stort inflytande för lobbyister. Tills sist tvekar man dock att dra en slutsats om den svenska lobbyverksamheten är till gagn eller förfång för den demokratiska beslutsprocessen.

I Falkemark (1999) analyseras lobbyverksamheten kring tre stora svenska infrastrukturprojekt. Falkemark lyfter fram tre breda slutsatser. En första är att han får intrycket att regeringen (eller ledningen för stora partier) ofta tidigt, offentligt tar ställning för stora projekt på svaga grunder och att det gör att det är kostsamt att därefter retirera från dessa åtaganden. En andra är att konsekvensen blir att tjänstemän upplever ett tryck på sig att beslutsunderlag som produceras efter det första ställningstagandet också förväntas bekräfta det första ställningstagandet. En tredje är att han noterar det är frapperande hur starkt de lobbygrupper som arbetar för investeringar är knutna till näringslivet.

Sammanfattningsvis kan man tänka sig att om lokala intressenter upplever att de statliga investeringsmedlen inte kan användas på annat sätt än för investeringar så finns en risk att lönsamheten blir underordnad en strävan att vinna medel till den egna regionen. Då riskerar också drivkrafterna att finna mer kostnadseffektiva lösningar på problemen att försvagas.

Konflikt mellan politisk och teknisk/ekonomisk rationalitet

Den kanske mest förekommande konflikten torde vara att en intressegrupp vill ha en reform eller en ny infrastruktur men att åtgärden inte är samhällsekonomiskt lönsam med tillämpade kalkylriktlinjer. I de flesta fall beror det på att intressegruppen utgör en mindre del av befolkningen och att kostnaderna i relativt liten utsträckning kommer att bäras av intressegruppen. Tänk kommuninvånare som vill ha en ny motorväg nära kommunen och som vet att de endast kommer att betala en mindre del av de totala kostnaderna. De har då all anledning att försöka påverka den nationella beslutsprocessen i riktning mot att motorvägen byggs.

Ett annat exempel på en tänkbar konflikt mellan politisk och teknisk/ekonomisk rationalitet skulle kunna se ut så här. Någon förespråkar att man prissätter användningen av järnvägar (banavgifter) till de beräkningsbara samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Det huvudsakliga argumentet är att detta skulle maximera det samhällsekonomiska nettot av att använda järnvägen. En sådan prissättning kan emellertid leda till att en industrigren som är särskilt känslig för transportprisökningar tvingas minska sin verksamhet och därmed minskar vinster, löner och skatteintäkter.

Beroende på i vilken utsträckning olika väljare är medvetna om dessa olika konsekvenser och deras storlek kan deras föreställning om huruvida det är ändamålsenligt att öka banavgifter till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. För en politiker innebär uppgiften att dels bedöma väljarnas och intressenternas bilder av orsaksambanden dels ta in olika slags analyser av konsekvenserna av ökade banavgifter. I slutändan ska det fogas samman med partiets politik de löften eller åtaganden som binder det egna agerandet gentemot valkretsen eller partiets agerande.

Man kan tänka sig att politisk legitimitet för många samhällsekonomiskt olönsamma beslut kan uppstå så här. Om det på den politiska arenan uppfattas som att varje geografiskt område har rätt till en viss andel av infrastrukturmedlen, kan varje region över tid få ungefär "sin andel". Om ett län eller en kommun då väljer att använda sin andel på ett samhällsekonomiskt olönsamt sätt så är detta inte nödvändigtvis något som ifrågasätts av folkvalda från övriga regioner. Problemet blir då att medborgarna och de folkvalda i regionen inte ser de alternativa användningar resurserna skulle kunna ha i den egna regionen.

Hur kan politisk rationalitet förenas med teknisk/ekonomisk?

En utgångspunkt i denna rapport är att transparens och systematiska försök att analysera skälen för olika beslut kan leda till en förbättrad förståelse för vilka beslut som djupare sett kan vara ändamålsenliga.

Däremot kan inte en teknisk/ekonomisk rationalitet avgöra vilka mål samhället bör ha. Låt teknisk/ekonomisk rationalitet betyda det handlingsalternativ som inom ramen för en tillämpad beslutsalgoritm är det bästa. Om man även beaktar dimensioner som ligger utanför den tillämpade beslutsalgoritmen är det inte längre självklart att de handlingsalternativ som beräknas vara bäst verkliga är det. Däri ligger den begränsning som gör att faktiska beslutsunderlag aldrig fullt ut kan ersätta en politisk bedömning. Däremot kan beslutsalgoritmer vara mer eller mindre tillämpliga dvs beroende på i vilken grad de täcker relevanta konsekvenser.

Att vissa konsekvenser inte täcks av en viss beslutsalgoritm behöver dock inte nödvändigtvis utesluta att de viktiga dimensionerna inte på något sätt kan belysas eller argumenteras för. Det kräver snarare mer om dessa skäl ska kunna redovisas och granskas.

Eftersom en analys med en faktisk beslutsalgoritm inte ensamt kan avgöra vilka mål samhället bör ha så kan inte heller frågan om politisk eller samhällsekonomisk rationalitet bör ha företräde avgöras med beslutsalgoritmen. Analysen kan i bästa fall peka ut vilka mål det är som kommer i konflikt och därmed vägleda en konsekvent prioritering av mål.

Den retoriska figuren att politiska beslut motiveras av effekter som ”inte finns med i kalkylerna” är följaktligen flitigt använd. Inte lika förekommande är däremot noggranna analyser av de påstådda effekterna. Här följer ett några exempel:

1. Regionala utvecklingseffekter är ett av de mest populära exemplen. Ingen förnekar att de lokala användarna av infrastruktur kan vinna mycket på att ny infrastruktur byggs. Problemet är att i välgjorda studier belägga att det finns betydande ytterligare samhällsekonomiska nyttor som kan motivera stora underskott i lönsamhet.
2. Arbetsmarknadsförstoring är också svårt att belägga i förväg.
3. Välfärdsomfördelningseffekter används ibland också som ett argument. Detta argument utvecklas nästan aldrig för att föra tillbaka effekterna på individ- eller hushållsnivå.

Institutionella innovationer

En tentativ slutsats så här långt kan vara att tranparensten i de politiska skälen för att transportpolitiken ser ut som den gör kan vara ett större problem än tranparensten i förvaltningarnas planeringsarbete. Att skriva ett recept för hur de politiska argumenten kan göras mer tillgängliga är dock ingen lätt uppgift. För att det ska ske behöver de folkvalda uppfatta att det finns ett problem.

Den svenska planeringsprocessen har växt fram under en lång följd av år och planeringsmetoderna förändras en del från en planeringscykel till nästa. Syftet med detta avsnitt är att peka på några av de komponenter som potentiellt bidrar till öka spänningen mellan teknisk/ekonomisk och politisk rationalitet och inte att djuplodande analysera hur denna utvecklingsprocess sett ut och rört sig.

För det första har Banverket och Vägverket sedan en lång period använt kostnadskalkyler som beslutsunderlag för prioriteringar. Under 1990-talet publicerade Riksrevisionsverket ett av de första försöken att följa upp kostnadsutfallen och jämföra dessa med de i förväg beräknade kostnaderna. RRV konstaterade då att kostnadsutfallen i flera fall och i stor utsträckning överskridit de beräknade kostnaderna. Under 2008 krävde regeringen att Banverket och Vägverket skulle inför nya metoder för att hantera risken för kostnadsökningar med den s.k. successivkalkylmetoden. På ett liknande sätt initierade Vägverket under 2009 en uppföljning av de samhällsekonomiska nyttoberäkningarna i investeringskalkylerna och de prognoser som låg till grund för dessa. VTI rapporterade (Pyddoke 2011) ett uppdrag till Trafikverket där både kostnads- och prognosutfall följdes upp. Rapporten konstaterar att en fortsatt uppföljning av nyttosidan kommer att kräva en utveckling av datafångsten för trafik och transportflöden.

Insikten att jämförbara kalkyler och konsistent långsiktig planering kräver gemensamma prognos- och kalkylförutsättningar är också gammal.

Med ökande insikter om att påstådda kostnader och nyttor av nya förslag till infrastruktur inte alltid blir vad de påstås bli kan grunden för de politiska förslagen ifrågasättas.

Under 1990-talet pekade flera transportforskare (t.ex. Kågeson 1994 eller Hesselborn och Swahn 1998) på det faktum att en samhällsekonomiskt korrekt prissättning av externaliteter skulle kunna ha betydande effekter på transportefterfrågan och därmed på behovet av infrastruktur. Detta är också en av huvudpöängerna i de två parallella rapporterna till denna (Wärmark och Nilsson).

I SIKA:s underlag för inriktningsplaneringen som inleddes 1998 (SIKA 1998) pekade också SIKA på att externalitetsmotiverad beskattning och andra styrmedel skulle behöva dimensioneras för en kostnadseffektiv transportpolitisk måluppfyllelse. Därefter har flera utredningar pekat på behovet av en effektiv prissättning för att nå de transportpolitiska målen. Under tidigt 2000-tal offentliggjorde också SIKA en rad räkneexempel som illustrerade hur alternativa styrmedel kunde användas för att på ett mer kostnadseffektivt sätt än investeringar kunde användas för att nå de transportpolitiska målen:

- Höjda bränsleskatter minskar koldioxidutsläpp medan järnvägsinvesteringar endast har marginella effekter på utsläppen
- Trängselskatter visades påverka samhällsekonomisk lönsamheten från positiv till negativ för en förbifart öster om Stockholm. Kollektivtrafiksatsningar kunde visas ha endast små effekter på biltrafiken.
- Stora trafiksäkerhetsvinster kan nås utan att bygga motorvägar genom ”två plus ett” ombyggnad av befintliga vägar och med mer effektiv hastighetskontroll.

Att använda ökade skatter för att lösa transportproblem utan att samtidigt erbjuda löften om hur skatteintäkterna ska användas verkar vara svårt. Därför har politiska beställningar av analyser av ekonomiska styrmedel inte heller varit särskilt frekventa trots deras framträdande roll i analyser och officiell transportpolitik.

I enlighet med den logik som driver fram ett alltmer sofistikerat beslutsunderlag för infrastrukturplanering kan man peka på några innovativa steg som redan kan anas:

- Ökade krav på transparens i beräkning av investeringars kostnadsutfall
- Oberoende granskning av kostnadsutfall
- Systematisk uppföljning av infrastrukturanvändning

Än så länge verkar en mer systematisk efterfrågan på beslutsunderlag om ekonomiska styrmedel mer avlägsen.

Slutsatser och sammanfattning

De kanske mest problematiska konflikterna mellan politisk rationalitet och teknisk/ekonomisk rationalitet i transportpolitiken är för det första att regeringen föser in ett flera stora projekt i sina planer som med dess egen myndighets analysverktyg inte är lönsamma. För det andra använder regeringen en stor del av dessa anslagen för att utvidga kapaciteten i järnvägssystemet samtidigt som Trafikverket påpekar att prissättningen av kapaciteten fortfarande ligger långt under regeringens egen målsättning om samhällsekonomiska marginalkostnader.

En av de viktigaste iakttagelserna från de processer som leder fram till att dessa stora olönsamma projekt prioriteras är att politiker ofta lockas att ta ställning till dessa projekt innan man kunnat göra en förutsättningslös analys av alternativa sätt att nå projektmålen. Det innebär att mindre kostsamma sätt att nå målen aldrig undersöks eller beaktas. En andra iakttagelse är den press som tjänstemän utsätts för att producera kalkyler som bekräftar de tidiga ställningstagandena.

I denna promemoria har vi pekat på att det kan finnas samhällsvetenskapligt legitima skäl till att olönsamma investeringar kan prioriteras. Dessa hänger samman med att kalkylerna inte är heltäckande. I många fall kan man dock föra ett välgrundat resonemang om storleksordningen av dessa effekter. Trots detta är det påtagligt hur ofta politiska beslutsfattare använder sig av felaktiga argument och utan att åberopa argument som kan grundas i hänvisning till bedömningar av de legitima skälen.

Transportsektorn har de senaste femton åren redovisat flera analyser som visar att ny infrastruktur är ett svagt styrmedel för att nå mål om bättre miljö och mindre trängsel. Istället har dessa analyser pekat på att ekonomiska styrmedel (dvs. ökade priser) kan uppnå måluppfyllelse till betydligt lägre kostnad. För järnvägssektorn har det inneburit att både regeringen och den ansvariga myndigheten endast i liten utsträckning använt skatter och banavgifter för att lösa problem.

Ett tänkbart sätt att öka graden av rationalitet är att utveckla de krav på att använda beslutsunderlag för att motivera besluten. Riksdagen kan t.ex. i ökad utsträckning kräva att regeringen redovisar alternativa lösningar och dess konsekvenser. Krav på konsekvensanalyser har förekommit i varierande grad över tid. En mer systematisk uppföljning av regeringens redovisning av konsekvensanalyser skulle kunna leda till att regeringen efterfrågar och redovisar de legitima argumenten. De kan också leda till att regeringen ställer ökade krav på sina myndigheter att etablera rutiner och metoder för att göra sådana analyser.

Den svåraste delen i denna reformering är förmodligen att få fram riktigt utmanande alternativ till av regeringens utpekade projekt. Dessa är ofta som nämnts resultatet av önskemål från berörda kommuner och företag. Det ideala vore om en tredje part, exempelvis Trafikanalys, fick i uppdrag att tidigt föreslå alternativa lösningar som också skulle utredas av Trafikverket. Idag innebär Trafikverkets uppdrag att regionala företrädare i hög grad samarbetar med lokala intressen för att få fram lösningar som kan accepteras av de lokala intressena. Denna roll kan vara svår att förena med en mer ”hushållande” hållning.

Ytterligare åtgärder

Förutom förslaget att i ökande utsträckning redovisa analyser av alternativa lösningar kan man genomföra mer systematiska analyser av de underlag som redan framställs. Det skulle t.ex. kunna innebära att till den löpande redovisning i årsredovisningarna av kostnadsutfallen jämfört med kalkyl i de senast färdigställda infrastrukturprojekten, lägga oberoende granskningar av hur projektens utformning förändrats jämfört med plan.

Vidare skulle uppföljningarna kunna kompletteras med uppföljningar av trafikflöden i färdigställda projekt jämfört med planprognos liksom av prognosförutsättningar exempelvis befolkning, tillväxt och priser, såväl nationellt som regionalt.

Referenser

Acemoglu D. och Robinson J.A. (2012) Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty, Crown Business.

Eliasson J. och Lundberg M. (2012) Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21, *Transport Reviews*, Vol. 32, No. 1, 29–48

Falkemark G. (1999) Politik, lobbyism och manipulation – Svensk trafikpolitik i verkligheten, Nya Doxa.

Farell H. and Shalizi C. (2012) Cognitive Democracy, working paper.

Hesselborn och Swahn (1998) Ekonomiska styrmedel i trafikpolitiken : förslag till utveckling av den svenska modellen

Hermansson J., Lund A., Svensson T. och Öberg P. (1999) Avkorporatisering och lobbyism – Konturerna till en ny politisk modell, Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999:121.

Kågeson, P. (1994) Internalising the social costs of transport, European Conference of Ministers of Transport: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Nilsson J.-E. (1991) Investment decisions in a public bureaucracy, *Journal of Transport Economics and Policy*, 25(2), pp. 163–175.

Pyddoke R. (2011) Lärande kostnadskalkylering och efterfrågeprognosering -kvantifiering av kostnads- och prognosrisk, rapport till Trafikverket.

Regeringen (2008) Regeringsbeslut 2008-09-04 (N2008/5664) Uppdrag om styrning av stora järnvägsprojekt

SIKA (1998) Lägesanalys : en första rapport om inriktningen av planeringen för transportinfrastrukturen 2002-2011