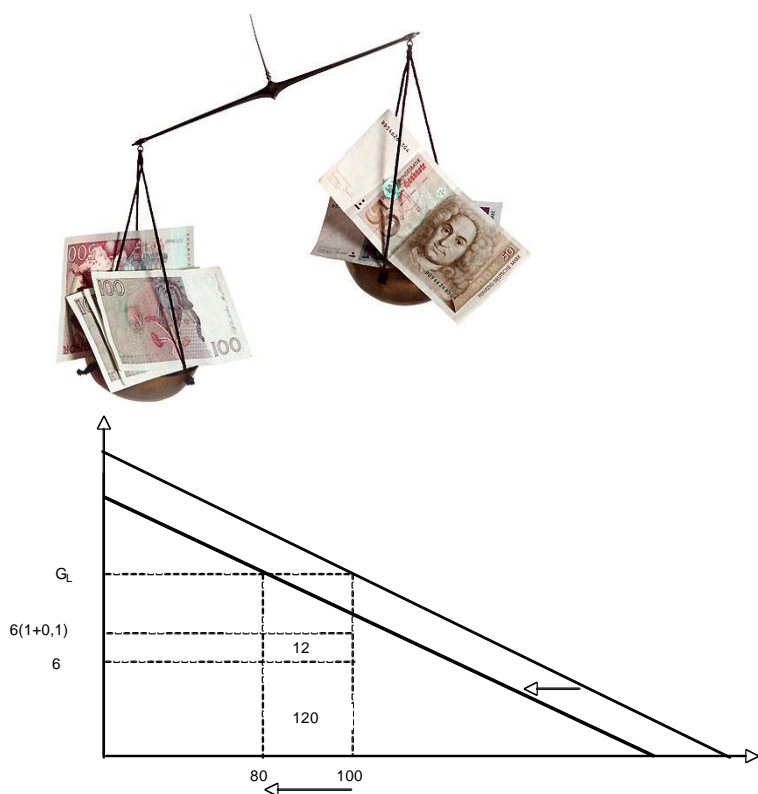


Version 2020-06-15

Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0

Kapitel 18 Samhällsekonomisk analys redovisad i Samlad effektbedömning (SEB)



Innehåll

18 Samhällsekonomisk analys redovisad i Samlad Effektbedömning (SEB).....	4
18.1 Samhällsekonomisk analys.....	5
18.2 Fördelningsanalys.....	5
18.3 Analys av måluppfyllnad.....	6
18.4 Samhällsekonomiska analys och målanalys – Likheter och skillnader	6

18 Samhällsekonomisk analys redovisad i Samlad Effektbedömning (SEB)

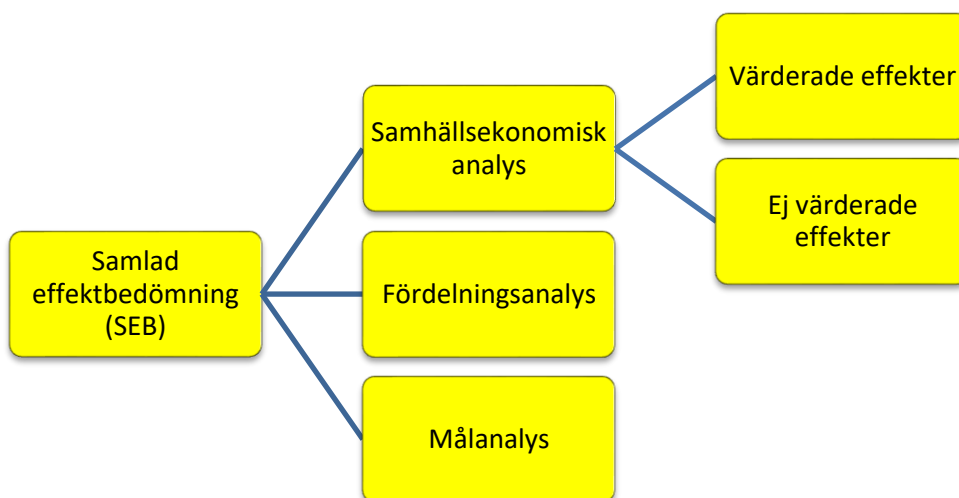
En samlad effektbedömning, förkortad SEB, är ett dokument där effekterna av en föreslagen åtgärd presenteras och sammanfattas på ett strukturerat sätt. Syftet med dokumentet är att det ska utgöra ett underlag för planering, beslut och uppföljning av projekt. Den samlade effektbedömningen ska också fungera som ett stöd för den som vill söka ytterligare information om en specifik åtgärd.

I en SEB beskrivs åtgärdens effekter ur tre beslutsperspektiv (se figur 18.1):

- Samhällsekonomisk analys
- Transportpolitisk målanalys
- Fördelningsanalys

De tre komponenter ingår i en SEB är: i) en samhällsekonomisk analys som i sin tur består av en samhällsekonomisk kalkyl som innehåller monetärt värderade effekter samt en verbal beskrivning av ej värderade effekter, ii) en målanalys av åtgärders effekter med avseende på uppfyllnadsgraden av de transportpolitiska målen och iii) en fördelningsanalys med avseende på åtgärders effekter på olika grupper i samhället.

Samhällsekonomiska analyser som görs av eller åt Trafikverket ska alltid presenteras i SEBar. Sådana ska upprättas för myndighetsåtgärder, driftåtgärder, underhållsstrategier, olika typer av investeringar, styrmedelsåtgärder samt paket av åtgärder som samverkar till att lösa ett identifierat behov. Omfattningen av beslutsunderlaget ska anpassas efter åtgärdens storlek och utredningsskede.



Figur 18.1. Strukturen för Samlad effektbedömning

I Trafikverkets riktlinjer för SEB fastställs minimikraven för upprättande, dokumentation och kvalitetsgranskning av SEB. I dokumentet klargörs för vilka typer av åtgärder och vid vilka skeden som SEB ska användas. Mer om detta och mall med integrerad handledning finns på www.trafikverket.se/seb.

18.1 Samhällsekonomisk analys

Alla samhällsekonomiska kostnader som uppstår på grund av en åtgärd i transportsystemet ska på ett symmetriskt sätt jämföras med de samhällsekonomiska nyttor av de effekter som kan förväntas uppstå. Om nyttorna överstiger kostnaderna är åtgärden samhällsekonomiskt lönsam och kan bidra till samhällsekonomisk effektivitet. Detta är grunden för en samhällsekonomisk analys. I kapitel 2, 4 och 5 beskrivs den samhällsekonomiska analysen mer utförligt.

En samhällsekonomisk analys består av två delar. Den första delen är en kalkyl som innehåller de effekter som kunnat identifieras, kvantifieras och värderats monetärt. Den andra delen består av en verbal beskrivning av relevanta effekter som inte varit möjliga att kvantifiera eller värdera i monetära termer.

En åtgärds samhällsekonomiska lönsamhet bedöms utifrån den kalkylerade lönsamheten tillsammans med beskrivningen av eventuella icke-värderade effekter. En åtgärd med positivt kalkylresultat kan, trots det positiva beräknade resultatet, bedömas vara olönsam om den även ger upphov till betydande samhällsekonomiska kostnader som ej kunnat värderas i kalkylen. Å andra sidan kan en åtgärd med negativt kalkylresultat bedömas som samhällsekonomiskt lönsam om den genererar betydande positiva nyttoeffekter som ej kunnat värderas i kalkylen.

Det är önskvärt att den samhällsekonomiska kalkylen ger ett entydigt svar angående en åtgärds samhällsekonomiska lönsamhet. Kalkyler har dock som regel en viss grad av osäkerheter och brister i förutsättningar såväl som olika ej värderade effekter. Ibland kan en negativt beräknad lönsamhet antas vara lönsam om det saknas många positiva effekter i kalkylen och ibland kan lönsamheten antas vara negativ om kalkylresultatet är positivt men det finns negativa effekter som inte ingår i kalkylen. För att försöka hantera detta problem har vissa bedömningsrestriktioner införts i Samlad effektbedömning. Bedömningsrestriktionerna behövs framför allt när det samhällsekonomiska kalkylresultatet ligger relativt nära noll och det finns anledning att fundera över om kalkylresultatet eventuellt skulle kunna ändra tecken då hänsyn tas även till ej värderade effekter.

18.2 Fördelningsanalys

Analys av vilka enskilda individer eller grupper som gynnas eller drabbas väsentligt av en åtgärd är ett viktigt komplement till den samhällsekonomiska analysen. Med hjälp av prognosmodeller kan man ta reda på vilka effekter som en viss åtgärd kan få för olika grupper av medborgare, till exempel för olika ålders- och inkomstgrupper eller för olika delar av landet.

Den traditionella samhällsekonomiska analysen är inriktad på enbart ekonomisk effektivitet, där målet är att få största möjliga ökning av nettovärdet av landets samlade resurser. Den samhällsekonomiska analysen bör därför kompletteras med någon form av fördelningsanalys för att ge beslutsfattarna ett fullödigt underlag.

Då beslutsfattare använder samhällsekonomiska analyser som beslutsunderlag kan det vara relevant att kunna säga något om fördelningseffekter, förutsatt att beslutsfattarna har ett tydligt mål om fördelning. För transportsektorn finns fördelningspolitiska mål om att "hela landet ska leva". Analyser av effekter på regional utveckling är en form av fördjupad fördelningsanalys (se ASEK-rapportens kapitel 19).

18.3 Analys av måluppfyllnad

Den svenska transportpolitiken vägleds idag av ett övergripande mål samt ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Stegen mot målen är formulerade som tidsatta etappmål och/eller mål för verksamhetsåret. Detta görs i huvudsak i Trafikverkets PULS-databas, där resultatet följs upp under året. Utgångsläget i analysen är en tillståndsbeskrivning av målet, det vill säga i vilken utsträckning målet blev uppfyllt (vad blev utfallet under perioden). Nästa fråga man bör tackla i en måluppfyllelseanalys är hur stor del av måluppfyllelsen som är ett resultat av den genomförda åtgärden. Vilken effekt hade den? Effektsamband mellan åtgärd och utfall finns att tillgå i olika omfattning beroende av vilket område man analyserar.

Etappmålen och målen för verksamhetsåret bör vara formulerade så att de är möjliga att uppfylla och följa upp till en "rimlig" kostnad. Det bör finnas en strävan efter att mål – både regeringens mål och de som Trafikverket själva formulerar – ska uppfylla de så kallade SMART-kriterierna (specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt och tidsatt). Trafikverket får årligen återrapporteringskrav från regeringen, kopplade till de mål som satts.

18.4 Samhällsekonomiska analys och målanalys – Likheter och skillnader

Den samhällsekonomiska analysen (kap 2 i SEB) och målanalysen (kap 4 i SEB) har vissa likheter men det är samtidigt stor skillnad på dem. Likheten består i att det är i stora drag samma typ av effekter (trafikanteffekter/tillgänglighet, trafiksäkerhet, miljöeffekter etc.) som ingår i analyserna. Skillnaden är att effekterna mäts och utvärderas på olika sätt samt att de baseras på olika typer av effektivitetsbegrepp med helt olika innebörd. Begreppet effektivitet betyder ju olika saker och används på olika sätt inom olika ämnesområden.

Den samhällsekonomiska analysen baseras på och syftar till att uppnå samhällsekonomisk effektivitet. Generellt sett är ekonomisk effektivitet ett mått på värdet av den output (de effekter) som skapas i förhållande till värdet av den input (de resurser) som förbrukas (till skillnad från produktivitet som är ett mått på producerad output i förhållande till förbrukad input i fysiska termer). Samhällsekonomisk effektivitet (på engelska: efficiency) är liktydigt med total effektivitet i hela ekonomin och innebär att man uppnår största möjliga nettovärde av användningen i produktion och konsumtion av samhällets samlade resurser. Med andra ord, man maximerar nyttan av allt som skapas i förhållande till kostnaden för allt som förbrukas. Kostnadseffektivitet ur samhällsekonomisk synpunkt innebär att man uppnår en viss nyttoeffekt till lägsta möjliga kostnad för hela samhället.

I den samhällsekonomiska kalkylen värderas alla effekter (nyttor och kostnader) i monetära termer, det vill säga de prissätts i kronor. Eftersom alla nyttoeffekter och kostnader är mätta i samma enhet kan man summera dem och beräkna det samlade nettovärdet av alla effekter. Man gör alltså en sammanvägning av alla effekter där viktningen görs med hjälp av priser (faktiska marknadspriser eller beräknade skuggpriser).

Målanalysen är en analys av effektivitet i bemärkelsen grad av måluppfyllelse. Detta effektivitetsbegrepp liknar det som används inom teknik i bemärkelsen "verkningsgrad" (på engelska: effectiveness). Här mäts effektiviteten helt och hållet i fysiska termer (t.ex. nollvisionen för trafiksäkerhet) eller genom en blandning av fysiska mått och värdering i kronor (t.ex. antal räddade liv per gata åtgärd till en viss kostnad). Vilket mått som används beror på hur det aktuella målet har formulerats och vilka indikatorer som används för att mäta graden av måluppfyllelse. I den mån man använder sig av kostnadseffektivitet som indikator (att uppnå målet till lägsta möjliga kostnad) så beräknas kostnaderna utifrån företagsekonomiska principer, d.v.s. enbart effekter som leder till utbetalningar av pengar ingår i beräkningen. Värdering i kronor av icke-prissatta resurser görs endast i samhällsekonomiska analyser.

En annan skillnad, mellan samhällsekonomisk analys och målanalys, är att man i målanalysen inte gör en sammanvägning av analyser av enskilda effekter och mål till ett enda sammanfattande totalresultat. Det beror ju bland annat på att enskilda mål och målanalyser använder olika indikatorer som är uttryckta i olika enheter. I målanalysen koncentrerar man sig alltså på analys och bedömning av varje enskilt mål var för sig (olika funktionsmål och olika hänsynsmål) medan man i den samhällsekonomiska analysen koncentrerar sig på att ta fram ett sammanfattande resultat med avseende på det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet.

Målanalyserna ger viktig information t.ex. när man ska planera eller utvärdera arbete för att främja ett enskild funktions- eller hänsynsmål (t.ex. nollvisionen för trafiksäkerhet eller att uppnå ett klimatmål).

Den samhällsekonomiska analysen ger viktig information när det gäller att få en helhetsbild av en åtgärds sammanlagda effekter. När det uppstår intressekonflikter och olika gruppers intressen ställs mot varandra då behöver man kunna göra en sammanvägning av de olika effekterna och den nytta eller onytta de ger för olika grupper och sektorer i samhället. Det kan t.ex. gälla tidsvinster som erhålls till priset av ökad olycksrisk eller ny väg och ökad tillgänglighet som erhålls till priset av intrångseffekter och andra miljöeffekter.