

Trafikverket
Att. Agnes von Koch
781 87 BORLÄNGE

Utvecklad version av ”Samlad effektbedömning”

Trafikverket har skickat ett förslag till en utvecklad version av ”Samlad effektbedömning” på remiss. Nedan lämnas Transportstyrelsens synpunkter på det remitterade förslaget.

Övergripande synpunkter

Transportstyrelsen finner utvecklingen av den samlade effektbedömningen (SEB) positiv och välkomnar ett bredare beslutsunderlag kring åtgärder inom transportsektorn. Transportstyrelsen ser positivt på att SEB omhändertar även de effekter som inte går att värdera i kronor och ören, och att dessa effekter ingår i bedömningen av åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet. Detta har stor betydelse för möjligheten att åstadkomma korrekta och heltäckande beslutsunderlag. Den samhällsekonomiska kalkylens roll i planeringsprocessen har i och med införandet av SEB tydliggjorts och det är nu möjligt att föra en mer nyanserad diskussion kring beslutsunderlagets olika delar. Komplexiteten i det breddade beslutsunderlaget är tydlig.

Att lägga strukturen för beslutsunderlaget på plats innebär inte med automatik att det kommer att fattas väl avvägda beslut. Det behövs fortfarande en omfattande kunskapsutveckling kring de områden som nu kompletterar det traditionella kalkylmaterialet och hur bedömningarna av icke-kvantifierade effekter, informationsvärde i underlagsmaterialet och påverkan på den transportpolitiska målbilden kan göras på ett bra sätt.

Vägledningen säger ingenting om hur man som beslutsfattare ska använda SEB för att ta beslut, d.v.s. hur resultaten ska tolkas. Utan en sådan anvisning finns eventuellt en risk att man enbart fokuserar på om åtgärden har bedömts som lönsam eller inte (d.v.s. färgen i rutan för sammanvägd ekonomisk lönsamhet), utan att väga in uppgifter om långsiktig hållbarhet och uppfyllelse av de transportpolitiska målen.

Det framgår inte med önskvärd tydlighet hur frågor som rör medfinansiering ska hanteras i förhållande till den samlade effektbedömningen. Incitamentet för att

bidra till medfinansiering av infrastruktur är ofta att påverka hur snabbt en åtgärd kan genomföras, d.v.s. att flytta upp åtgärden i ”prioriteringslistan”. Hur påverkar detta den prioriteringsordning som den samlade effektbedömningen ger upphov till?

De effektmodeller som idag används vid åtgärdsplanering tar inte hänsyn till energianvändning eller klimatpåverkan vid *byggande, drift, underhåll och nedläggning* av infrastruktur. Med tanke på att en betydande del av den totala energianvändningen uppstår i samband med byggande kan detta leda till felaktiga prioriteringar i val av åtgärd. Samtidigt är det förknippat med svårigheter att beräkna energiåtgång och utsläpp för dessa moment. Det vore dock önskvärt att dessa effekter beaktas i SEB, om så är möjligt.

Av remissmaterialet framgår inte vilka uppgifter från SEB som förs över till den excelfil som sedan ska användas för att ta beslut på strategisk nivå. Det är viktigt att de uppgifter som förs vidare ger en helhetsbild av åtgärdens effekter (t.ex. hur den bidrar till långsiktig hållbarhet och uppfyllande av de transportpolitiska målen).

En allmän kommentar är att materialet på flera håll känns ofärdigt vad gäller språket. Därutöver används vissa begrepp på ett inkonsekvent sätt (t ex investeringskostnad kontra åtgärdskostnad). Inledningsvis talas det om SEB som en metod för att kunna bedöma ett spektrum av åtgärder inom transportsektorn, inte bara investeringar. Samtidigt förekommer begreppet investeringskostnad synonymt med åtgärdskostnad i mallarna. Det här skapar en del förvirring och borde kunna städas bort i den slutgiltiga versionen. Det finns även en del länknings i underlagsdokumenten som styr mot Trafikverkets intranät, vilket är otillgängligt för en utomstående part.

Transportstyrelsen gör i samband med förändrad regelgivning konsekvensutredningar enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredningar. Dessa konsekvensutredningar har endast i vissa fall innehållit en samhällsekonomisk bedömning av det förändrade regelverket. Under 2011 har myndigheten därför påbörjat ett arbete med att internt utbilda och informera kring vikten av ett samhällsekonomiskt perspektiv på regelgivningen. Ett underlag ska också tas fram för att underlätta för myndighetens handläggare att kunna ta ett sådant perspektiv i det fortsatta regelgivningsarbetet. I det sammanhanget ser myndigheten Trafikverket som en viktig diskussionspartner för att få till stånd en regelgivning som är avvägd enligt transportpolitikens målbild. Trafikverkets förändrade instruktion kopplat till den samhällsekonomiska analysen förstärker behovet av ett fördjupat samarbete på det området.

Specifika synpunkter på handledningen

På s. 2 i handledningen anges att SEB kan vara ”mer kortfattad för åtgärder som kan genomföras till låg kostnad, har använts många gånger tidigare *eller* förväntas få små effekter”. Meningen bör omformuleras så att det framgår att åtgärden både ska innebära en låg kostnad *och* små effekter för att en kortfattad effektbedömning ska vara tillräcklig (även billiga åtgärder kan innebära stora effekter, som i sådana fall behöver bedömas noggrant).

Tabell 1

I handledningen står på s. 9 (kap 0.5.4) att man i rutan ”Samhällsekonomisk lönsamhet, sammanvägd” ska ange något av alternativen Positivt/Försumbart/Negativt/Ej bedömt. På s. 47 (kap 2.3.2) står dock att man i samma ruta ska använda alternativen Lönsam/Osäker/Olönsam/Sammanvägd samhällsekonomisk bedömning ej möjlig. Skalorna stämmer alltså inte överens.

2.1.1.1 Allmänna kalkylförutsättningar

I ”Tabell 8 Exempel...” finns en rad med namnet ”Effektsamband version” – denna rad finns inte med i motsvarande tabell i mallen. Det är oklart vilken version som gäller.

2.1.2.1 Nyckeltal Samhällsekonomi

Handledningen bör betona att NNK och NK endast tar hänsyn till prissatta effekter, och att detta är problematiskt om man använder måtten för att göra upp prioriteringsordningar (NNK) eller för att bedöma total lönsamhet.

2.1.2.4 Informationsvärde NNK

Vid bedömning av kvalitet i indata och prognos-/kalkylverktyg bör man även beakta hur säkra de siffror man stoppat in i kalkylen är, dvs om de värderingar som gjorts av olika effekter är robusta eller ej.

2.2. Ej prissatta effekter

De icke prissatta effekterna ska enligt handledningen relateras till åtgärdens kostnad vid bedömning av huruvida påverkan är positiv, negativ eller försumbar. Detta kan tolkas som att åtgärds kostnadens storlek får avgöra om påverkan är försumbar eller inte. Detta är i så fall problematiskt, eftersom en negativ effekt på t.ex. biologisk mångfald är lika stor ute i naturmiljön oavsett om åtgärden har kostat mycket eller lite – för t.ex. en värdefull fågelpopulation som blir av med

sitt habitat spelar det ingen roll om det var en dyr eller billig åtgärd som orsakade förlusten. Ett förtydligande kring detta bör göras i handledningen.

I handledningen bör anges hur man ska bedöma storleksordningen på de icke prissatta effekterna, eftersom det är avgörande för om åtgärden ses som lönsam eller inte i slutänden (dvs vilken färg man anger i rutan ”Samhällsekonomisk lönsamhet (sammanvägt)” på mallens första sida).

2.3 Sammanvägning av åtgärdens samhällsekonomiska lönsamhet

Enligt handledningen räcker det att tillämpa enklare bedömningsrestriktioner för åtgärder med en kostnad under 70 mkr. Detta är en rimlig ståndpunkt – det är naturligt att man vill vara noggrannare när det gäller stora investeringskostnader. Samtidigt kan även billiga åtgärder ha stora externa effekter, och det är viktigt att dessa inte förbises. Man bör därför införa en anvisning om att de mer avancerade bedömningsrestriktionerna ska användas även för åtgärder med en kostnad under 70 mkr, om åtgärden bedöms få stora effekter.

2.3.1 Möjlig maximal sammanvägd samhällsekonomisk lönsamhet

Ytterligare två aspekter bör införas i handledningstabellerna för Möjlig maximal sammanvägd samhällsekonomisk lönsamhet (och följaktligen även i Tabell 14 i mallen): 1) Kunskapsläget, dvs hur mycket man vet om åtgärdens effekter och 2) Säkerheten i bedömningen av de icke prissatta effekterna, dvs huruvida man angett osäkerhet i mallens Tabell 13 (enligt sista stycket på s 34 i handledningen). Därutöver bör man överväga att dela upp raden ”Sammanvägd ej prissatta effekter” på miljö- och övriga effekter, på samma sätt som man gjort i Tabell 1 på mallens första sida.

Handledningstabellerna för Möjlig maximal sammanvägd samhällsekonomisk lönsamhet verkar bara kunna användas om NNK ligger nära 0. Hur gör man i de fall där NNK *inte* ligger nära 0 men man har stora icke prissatta effekter? Det framgår inte heller varför man har valt just de NNK-spann man har gjort i handledningstabellerna (hur definieras ”nära 0”?).

3 Fördelningsanalys

Transportstyrelsen ser positivt på att en fördelningsanalys ingår i den samlade effektbedömningen. Det är dock värt att betona att en fördelningsanalys inte är helt enkel att göra, utifrån att nyttor beräknas för individer som har olika värderingar. Eftersom värderingar enligt den ekonomiska teorin är individspecifika, men de värderingar som används i kalkylen är genomsnitt för grupper haltar det i konsistens. En fördelningsanalys i monetära termer blir

därför per definition en kompromiss. Slutsatsen är att det är bättre att göra en fördelningsanalys i termer av *effekter* och inte i *nyttor*, alternativt att diskutera konsekvensen av genomsnittsvärderingar i handledningen.

3.1 Kön

I handledningen anges att negativa effekter för något kön ”troligen inte [kan] bli aktuell för någon åtgärd”. Eftersom det inte är uteslutet att negativa effekter trots allt kan uppstå för endera könet, bör man inte spärra rutan ”(störst) Negativ nytta” i mallens Tabell 16.

4.1 Bedömning av bidrag till långsiktig hållbarhet...

För denna del av den samlade effektbedömningen finns ett stort behov av metodutveckling. Långsiktig hållbarhet är ett centralt (transport)politiskt mål, och det är därför viktigt att det omhändertas på ett systematiskt sätt. Det vore olyckligt om man bestämde sig för att utesluta bedömningen av den långsiktiga hållbarheten ur SEB (vilket antyds i sista meningen på s 57 i handledningen). Tills en robust metod för bedömning tagits fram bör det vara möjligt att i en expertgrupp resonera om den långsiktiga hållbarheten i kvalitativa termer (som man gör i testbedömningen ”Förbi Holsbybrunn”).

Bedömningen av den ekonomiska hållbarheten bör inte endast fokusera på huruvida åtgärden leder till ökad tillväxt eller inte, utan även på hushållningen med mänskliga och materiella resurser på lång sikt – eller som man uttrycker det i handledningen, ”den långsiktiga kostnaden för förbrukning av ändliga resurser”. Bedömningen av den ekologiska hållbarheten kan förslagsvis utgå från den metod som anges i forskningsprogrammet TransportMistras rapport ”Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem”¹ – där bedöms transportåtgärders hållbarhet med hjälp av följande fyra frågor: 1) Minskar transportefterfrågan och transportberoendet? 2) Främjas en ökad andel mer hållbara transportsätt? 3) Blir de fordon som används mer miljövänliga? 4) Blir den infrastruktur som byggs mer miljövänlig? (Den första frågan bör dock modifieras så att man istället tar ställning till om åtgärden leder till minskning av onödiga transporter och ger möjligheter att transportera personer och gods mer effektivt. Detta eftersom rörlighet i sig är något positivt.)

Specifika synpunkter på mallen

¹ Ljungberg C. och Smidfelt Rosqvist L. *Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem. Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering*. TransportMistra, Lund 2009.

Beskrivning av åtgärden (på sammanfattningssidan)

Fyrstegsprincipen bör få en särskild underrubrik på sammanfattningssidan, där man motiverar varför den föreslagna åtgärden krävs.

Sammanfattning Tabell 4

Målet om långsiktig hållbarhet är jämfällt med målet om samhällsekonomisk effektivitet i formuleringen av de transportpolitiska målen – dessa två aspekter bör därför tillmätas samma tyngd i SEB. Eftersom samhällsekonomiska kalkyler i praktiken inte fångar alla relevanta effekter på lång sikt, behöver den långsiktiga hållbarheten bedömas separat (även om en korrekt genomförd samhällsekonomisk kalkyl i teorin bör leda till långsiktig hållbarhet). På mallens sammanfattningssida har dock den långsiktiga hållbarheten en undanskymd roll jämfört med den samhällsekonomiska effektiviteten, och man bedömer inte heller arten eller storleken av åtgärdens (positiva eller negativa) bidrag till långsiktig hållbarhet. Detta riskerar att leda till att kortsiktiga ekonomiska överväganden tillmäts större betydelse än den långsiktiga hållbarheten, i strid mot de transportpolitiska målen. I två av de tre testbedömningar som bifogats remissmaterialet har åtgärdens bidrag till långsiktig hållbarhet överhuvudtaget inte angetts på sammanfattningssidan.

Det är positivt att rubriken om målkonflikter finns med på sammanfattningssidan – den ger viktig information till beslutsfattaren.

2.1.2.1 Nyckeltal Samhällsekonomi

Det är positivt att höjt CO₂-pris finns med som ett särskilt exempel på känslighetsanalys i tabellen (dvs att detta inte bara nämns i handledningen).

2.1.2.2 Samhällsekonomiskt kalkylresultat

Utsläpp till luft står i Tabell 12 under ”Hälsa”. Det finns dock luftutsläpp som inte har direkta effekter på människors hälsa, men som påverkar miljön negativt. Ett exempel är utsläpp utanför tätbebyggda områden av NO_x-gaser som bidrar till övergödning, eller av marknära ozon som kan ge skador på skog och grödor. Transportstyrelsen kan inte se att detta tas om hand någonstans i mallen, vilket i sådana fall bör åtgärdas.

De länkade dokumenten i Tabell 12 går inte att öppna i remissversionen (inloggning krävs). Transportstyrelsen har därför inte kunnat bedöma hur de i tabellen angivna miljöeffekterna definieras eller avgränsas.

2.2 Ej prissatta effekter

I Tabell 13 bör det ingå någon form av bedömning av *hur stor* den negativa/positiva effekten är. Är det detta som avses med kolumnen ”Kvantifierad effekt”? I sådana fall bör detta förtydligas. (Kolumnen ”Kvantifierad effekt” är inte ifylld i någon av de testbedömningar som bifogats remissmaterialet.)

3 Fördelningsanalys

Det saknas en rad för fördelning mellan olika inkomstgrupper i fördelningsanalystabellen. Även en rad som bedömer nyttan för funktionshindrade bör införas i tabellen. Det får anses rimligt att åtgärder kan ha olika effekt på funktionshindrades möjlighet att ta del av ny infrastruktur. Utformningen av t.ex. en tunnel kan få en direkt påverkan på funktionshindrades tillgänglighet till tunneln. Här finns även en trygghetsaspekt eftersom särskilt funktionshindrade kan uppleva sig som utsatta vid passage i tunneln under kvällstid.

4.1 Bedömning av bidrag till långsiktig hållbarhet...

Till Tabell 17 bör fogas någon form av slutsats kring huruvida åtgärden leder till ökad långsiktig hållbarhet eller ej.

4.2 Bedömning av bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse

De bedömningar som görs i Tabell 18 (dvs positivt bidrag/inget bidrag/negativt bidrag) bör kommenteras på varje rad för att bli mer transparenta.

Formuleringen ”Transportsektorn bidrar till att nå landskapsmål (anm MKM...)” i Tabell 18 bör konkretiseras för att bli lättare att ta ställning till.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Staffan Widlert. I ärendets slutliga beredning har utredarna Per Wickenberg och Camilla Hållén medverkat, varav den sistnämnde har föredragit ärendet.

Staffan Widlert