

Metodologiska perspektiv på kostnads-nyttoanalys¹

2009-05-29

Fredrik Hansen

VTI, Box 760, 781 27 Borlänge

fredrik.hansen@vti.se

Sammanfattning:

Inom samhällsekonomiska analyser utgör kostnad-nyttoanalys (CBA) ofta en viktig funktion och detta gäller särskilt vid dagens transportpolitiska beslutsfattande. Samtidigt är det en metod som är i centrum för en del diskussioner. Följande uppsats avser att analysera dessa diskussioner ur ett ekonomisk metodologiskt perspektiv. Tre arenor kommer att beaktas: filosofers kritik, den inomdisciplinära debatten bland nationalekonomer samt den svenska samhällsdebatten. I huvudsak nås slutsatsen att det är blandad kvalitet i såväl kritik mot CBA som dess försvar. Den filosofiska kritiken måste inhämtas även om den inte slår fullt mot CBA som samhällsekonomisk metod. CBA-anhängare är medvetna om delar av problematiken och jobbar med det, främst kring värderingsstudier. Dock kan detta prioriteras ännu mer framöver. I den svenska samhällsdebatten förs det fram kritik som inte når fram. Allt detta sammantaget tillsammans med avsaknaden av alternativ innebär att CBA får ses som lämplig i nuläget. Framtida forskning bör särskilt utreda interaktionen mellan CBA och beteendekonomi samt lyckoforskning. Det är också lämpligt att betrakta CBA utifrån vilken funktion det har inom ett beslutsunderlag. Särskilt intressant är då att vidare studera Vägverkets ”samlad effektbedömning”.

¹ Följande uppsats är resultatet av ett projekt som bedrivits vid CTS (Centrum för Transportstudier). Författaren vill tacka Mats Andersson, Gunnar Isacson, Gunnar Lindberg, Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke för givande diskussioner under projektets gång.

1 Bakgrund och syfte

Inom samhällsekonomiska analyser utgör kostnads-nyttanalys (CBA) ofta en viktig funktion och detta gäller särskilt vid dagens transportpolitiska beslutsfattande. Grundidén är att väga en förändrings kostnader mot dess fördelar. Själva metoden är dock mer avancerad än så och brukar vanligtvis beskrivas som att innehålla följande sex steg:

1. definition och avgränsning av åtgärden
2. identifiering och kvantifiering av relevanta effekter
3. monetär värdering
4. diskontering
5. beräkning av nettonuvärdeskvot
6. känslighetsanalys

Samtidigt existerar det ingen vetenskaplig metod utan begränsningar och detta gäller naturligtvis också för nationalekonomiska metoder. Nu har CBA:s lämplighet visserligen diskuterats inom nationalekonomin de senaste årtiondena. Den senaste tiden har det dessutom förts fram intressanta förslag på vidareutvecklingar. Exempelvis så argumenterar Robert Frank och Cass Sunstein för ett införlivande av beteendeekonomi inom delar av CBA-metodikerna och i Stern-rapporten involveras etiska dimensioner i högre grad än normalt. Samtidigt har det också framförts en anmärkningsvärd kritik mot CBA i svensk massmedia och i Nuteks "Årsbok 2008".

En metodologisk diskussion är nödvändig för alla vetenskapers trovärdighet. Dessutom har man med diskussioner av detta slag goda möjligheter att erhålla en förbättrad metod i slutändan. Särskilt gällande CBA kan förbättringar vara nödvändiga då vi idag ställs inför allt mer komplexa uppgifter främst kopplade till klimatproblematiken.

Den fundamentala frågeställningen i denna rapport är:

- På vilket sätt kritiseras CBA (såväl metod som teori) och hur bemöts den?

Uppenbara intressanta följdfrågor är:

- Vad anser kritiker och försvarare vara styrkor respektive svagheter hos CBA?
- Finns det någon enhetlighet mellan kritiker och försvarare i den meningen att de använder exempelvis nyckelbegrepp på samma sätt?
- Givet de konstruktiva inslagen i kritiken, vilka framtida utvecklingsvägar är lämpliga för CBA?

Tillvägagångssättet att besvara dessa frågeställningar är att kartlägga några aktuella debatter kring CBA och därefter analysera dessa utifrån ett metodologiskt perspektiv. Dock när arbetet för detta projekt påbörjades utkristalliserades tre intressanta arenor för diskussioner kring CBA:

1. filosofers kritik
2. inomdisciplinär debatt
3. den svenska samhällsdebatten

Dessa arenor är också lämpligt att följa i denna rapport. Inledningsvis berörs kort poängen med och innebörden av en ekonomisk metodologisk analys. Därefter betraktar vi de tre arenorna för diskussionen kring CBA. Avslutningsvis presenteras en sammanfattande analys. Rapporten innehåller inte någon introduktion till CBA vad gäller dess teori och utförande utan ett bra alternativ för detta ändamål är SIKA:s (2008) rapport "ABC i CBA" alternativt introduktionsböcker såsom Boardman et al. (2006).

2 Varför en metodologisk analys?

Ekonomisk metodologi (Economic Methodology) är enkelt uttryckt studien av den vetenskapliga metoden inom nationalekonomin. Normalt anses denna inriktning tillhöra den ekonomiska filosofin (Philosophy of Economics) även om de två beteckningarna ibland används som synonyma. Termen "ekonomisk metodologi" används även olyckligt av vissa nationalekonomer och då att generellt gälla för nationalekonomiska metodproblem såsom att välja mellan olika ekonometriska metoder. Även om själva valet i detta fall sker på en metanivå så är det skilt från de metateoretiska analyser som utförs inom den ekonomiska metodologin.

Ekonomisk metodologi är inte alltid en direkt tillämpning av vetenskapsteoretiska doktriner även om denna beskrivning stämmer väl överens med vad som skedde inom detta område fram till för 20 år sedan. Men sedan början av 90-talet ser vi en ekonomisk metodologi som intresserar sig för frågeställningar allt närmare de problem som nationalekonomer stöter på i sitt dagliga utövande. Det är alltså inte längre tal om att enbart tillämpa kända vetenskapsteoretiker såsom Popper, Lakatos och Kuhn även om de fortfarande har en viss influens. Vissa ekonomiska metodologer anser det befogat att beskriva dagens inriktning som den "nya ekonomiska metodologin", se exempelvis Hands (2001). Aktuella frågeställningar inom dagens ekonomiska metodologi behandlar exempelvis hur man skall tolka olika slags ekonomiska experiment, realismbegreppet och nationalekonomi samt på vilket sätt den neuroekonomiska ansatsen kan berika nationalekonomin.

Bland nationalekonomer i allmänhet brukar dock den ekonomiska metodologin mötas med misstänksamhet och uppfattas som alltför esoterisk. Med tanke på att den ekonomiska metodologen agerar närmast som en intertredare är å andra sidan denna misstänksamhet från nationalekonomen antagligen väntad. Vad är då poängen med en metodologisk analys? Ett argument är att det förhöjer nationalekonomins trovärdighet inom såväl forskarvärlden som samhället i sin helhet. I dagens samhälle tilldelas nationalekonomisk forskning en stor betydelse särskilt i jämförelse med andra samhällsvetenskaper. Det är då inte mer än rimligt att nationalekonomisk forskning analyseras fundamentalt både vad gäller dess metoder och grundvalar.

Ett annat argument är att metodologiska analyser kan vara till fördel för forskaren och då främst på två olika sätt. För det första kan man bli medveten om en metods begränsningar. Som vi kommer att återkomma till har alla metoder begränsningar och en medvetenhet om dessa är till fördel för forskaren och inte minst nödvändig för metodens utveckling. Det andra exemplet är att forskaren kan bli medveten om ens egen metodologi. Rimligtvis så agerar varje forskare i överensstämmelse med vad som kan benämnas som dennes metodologi även om det är så om man inte är medveten om just den.² Dessutom har många debatter inom nationalekonomin just metodologiska inslag även om deltagarna inte betonar detta (och i vissa

² Hausman och Mäki (1998, s. xx) beskriver detta som: "economists have often been doing methodology without knowing it".

fall inte är medvetna om det), se Hansen (2006). Samtidigt är ofta de framförda metodologiska åsikterna bland nationalekonomer mindre lyckade och man drar inte fördel av forskningsfronten inom den ekonomiska metodologin. En medvetenhet om sin metodologi kan inte bara underlätta ett utvecklande av den och sin forskning utan kan även förenkla kommunikationen med andra forskare och underlätta tvärvetenskapliga samarbeten.

Kommande metodologiska analys kommer att betrakta kritiken/försvaret genom att ställa frågor såsom:

- Gäller det teorin/modellen?
- Gäller det själva tillämpningen?
- Gäller det själva tillämparen?
- Finns det lämpliga alternativ?

Det är också viktigt att analysera huruvida kritiken verkligen när fram. En tredje del berör synen hos aktörerna gällande begrepp såsom vetenskap, teori/modell och metodologi i den utsträckning det är möjligt.

3 Filosofers kritik mot CBA

3.1 Bakgrund

Som för all neoklassisk välfärdsekonomisk teori så ligger CBA:s mikroekonomiska fundament nära välfärdsfilosofiska/moralfilosofiska frågeställningar. Detta innebär att filosofer tämligen frekvent varit involverade i debatter kring CBA och ofta som kritiker. Vi kommer här att bortse från de omfattande moralfilosofiska diskussionerna kring värdet av ett statistiskt liv även om dessa också påverkat både teorin och utövandet av CBA. Istället fokuserar vi på kritik framförd av Daniel Hausman och Sven-Ove Hansson som i större grad behandlar CBA såsom ekonomisk metod.

Daniel Hausmans kritik sammanfattas i Hausman och McPherson (2006, s. 144-154). Denna boks övergripande mål är att påvisa den koppling som existerar mellan välfärdsekonomi och moralfilosofi även om företrädare hos de förstnämnda allt för ofta tenderar att ignorera kopplingar av detta slag.³ Den kritik Hausman och McPherson presenterar mot CBA kan sammanfattas i fem punkter:

- HM1 Studien av ekonomisk nytta kan ej skiljas från frågan om fördelning ("distribution").
- HM2 Man jämför olika personers betalningsviljor (främst "willingness-to-pay") hellre än deras välfärdsvinster och -förluster.
- HM3 Som andra ansatser som bygger på Paretokriteriet så ignorerar CBA rättvisefrågor. Kompensationsansatsen är dessutom endast hypotetisk.
- HM4 Samhällsbeslut är för omfattande att baseras på preferenser som är härledda från personers ekonomiska beslut.
- HM5 Individer kan missta sig i sina trosföreställningar om konsekvenser av en förändring.

Var och en av dessa punkter förtjänar naturligtvis en längre beskrivning men i nuläget hänvisas läsaren till omnämnd bok för mer information. Hausman och McPherson (2006)

³ Ytterligare en bra introduktion till CBA och dess etiska grunder är Mattsson (2004).

avslutar sin kritik mot CBA med följande påstående (s. 153): "Cost-benefit analysis is not a scientifically valid or value-neutral procedure for social decision making."

Sven-Ove Hansson presenterade nyligen i en artikel tio filosofiska problem med CBA. Inicialt beskriver Hansson (2007) CBA som en samling "decision-aiding techniques". CBA erkänns även bygga på en sund fundamental princip om att kostnader skall vägas mot nyttor. Dock krävs det ett antal steg att gå från denna fundamentala princip till den CBA som utförs idag och vissa av dessa steg är enligt Hansson problematiska. De tio filosofiska problem Hansson sedan presenterar samlas under följande tre rubriker:

Utformning ("framing") av det problem man studerar. Inom detta område har vi följande tre problem:

- SOH1 De CBA som utförs beror i slutänden på att ansvariga beslutsfattare anser att de är värda att utföras ("topic selection").
- SOH2 I vilken omfattning en CBA är lämplig för en beslutsfattare beror på dennes grundläggande perspektiv ("perspectives").
- SOH3 En CBA innehar inte nödvändigtvis ett brett perspektiv som kan vara av vikt för aktuellt beslut ("synopticism").

Valmöjligheter ("option characterization"). Inom detta område har vi följande fyra problem:

- SOH4 CBA beror i stor utsträckning på prediktioner och de är med nödvändighet osäkra ("predictions").
- SOH5 Även osäkerheten kring följderna av framtida beslut, exempelvis indirekta effekter, är av vikt ("control over future decisions").
- SOH6 Konsekvenser från omoraliska handlingar räknas på samma sätt som konsekvenser från moraliska handlingar ("moral exclusion").
- SOH7 Om inte problemen rapporterade i SOH4-SOH6 behandlas på ett enhetligt sätt kommer det att uppstå snedvridningar ("bias").

Värderingsproblem ("valuation"). Inom detta område har vi följande tre problem:

- SOH8 I en CBA reduceras flerdimensionella beslutsproblem till en monetär värdering av olika konsekvenser vilket gäller även för konsekvenser som är av den karaktären att de är inkommensurabla (ojämförbara) med monetär värdering ("incommensurability").
- SOH9 Det är problematiskt att hämta värden från en kontext och tillämpa dem i en CBA som utförs i en annan kontext ("transferability across context").
- SOH10 Eftersom CBA baseras på en utilitaristisk grundsyn så ser man till summan av individuella kostnader i förhållande till summan av individuella nyttor ("interpersonal aggregation")

Avslutningsvis nämner Hansson bl.a. att det inte är så att alla CBA är behäftade med alla dessa tio problem men de flesta verkar beröras av några av dem. Hansson drar å andra sidan inte lika långtgående slutsatser kring CBA:s olämplighet som Hausman och McPherson (2006). Hansson (2007) betonar att CBA:s grundläggande problem bör uppmärksammas mer, att metoden bör användas med försiktighet samt att det inte finns några alternativ till CBA. Man kan också misstänka att Hanssons artikel har bland sina mål att göra CBA och dess utövande ett intressant studieobjekt för filosofer.

3.2 Analys

De filosofiska problem som Hausman och McPherson (2006) och Hansson (2007) presenterar om CBA går inte att bestrida. Den framförda kritiken är alltså korrekt utifrån ett fundamentalt perspektiv kring CBA. Å andra sidan finns det inga metoder som är fria från kritik av detta fundamentala slag, allra minst samhällsvetenskapliga metoder. Den frågan vi skall ställa oss i detta sammanhang är på vilket sätt denna kritik slår mot CBA som samhällsekonomisk metod sett till vilken funktion den har och vilka alternativa metoder som existerar i dagsläget. Kort uttryckt: hur allvarlig bör CBA-praktiserande nationalekonomer se på denna kritik? För att svara på detta är då en metodologisk analys lämplig.

Var och en av ovanstående rapporterade filosofiska problem är också ett metodproblem för CBA. Detta skapar i sin tur en metodologisk osäkerhet kring huruvida CBA är en lämplig metod eller inte. Men de rapporterade metodologiska osäkerheterna slår mot olika delar såsom den samhällsvetenskapliga metoden, den samhällsekonomiska metoden, neoklassisk välfärdsekonomisk teori eller de empiriska metoder som används i en CBA. Rimligtvis kan inte CBA belastas nämnvärt för exempelvis en metodologisk osäkerhet som gäller för hela samhällsvetenskapen. Vi skall nu bedöma dessa metodologiska osäkerheter utifrån huruvida de skall tolkas som ofrånkomliga för en samhällsekonomisk analys eller om det är åtgärdbara. I den senare gruppen är det därefter viktigt att fråga om det existerar en medvetenhet kring problemet bland berörda forskare och om man jobbar på att åtgärda det. Det senare kommer i sin tur att vara fokus i nästa kapitel. Genom denna analys kan vi få en bild av nödvändiga och onödiga metodologiska osäkerheter för CBA.⁴

Om vi nu återgår till Hausman och McPherson:s (2006) kritik så är HM1(”fördelning”) och HM3(”rättvisefrågor”) besläktade argument då de båda beror på användandet av Pareto-begreppet. Detta begrepp är vitalt för den neoklassiska välfärdsekonomin. Därav är det rimligt att tolka HM1(”fördelning”) och HM3(”rättvisefrågor”) som en fundamental kritik mot just denna inriktning inom nationalekonomin. Nationalekonomer är dock medvetna om dessa problem och försök har gjorts vad gäller att ta med fördelningsaspekter i CBA som belysts i Bångman (2006). Även i debatten efter Sternrapporten har fördelningsfrågan uppmärksamats men då även mellan generationer. Någon reguljärt tillämpad metod har inte utvecklats men samtidigt uppkommer inte heller alltid detta problem. Även HM2(”betalningsviljor”) och HM4(”personers ekonomiska beslut”) hänger ihop då de berör vilka empiriska tillvägagångssätt, främst monetära värderingsstudier men även s.k. revealed-preference-studier, som används i en CBA. Sett till den kritik som framförs är det viktigt att nämna att aktuell värderingsmetodik är vald utifrån att den anses vara någorlunda resurssnål och att den ger acceptabelt trovärdiga resultat. Denna avvägning mellan knappa resurser och att uppnå trovärdiga resultat är ett vanligt problem för all datainsamling. Att tillämpa en empirisk metodik som ligger nära Hausman och McPherson:s syn är naturligtvis möjligt även om det fördyrar insamlingen. Den viktiga frågan är då om denna metodik resulterar i mer trovärdiga resultat. Rimligtvis bör detta undersökas empiriskt – blir det mycket dyrare och får vi mer trovärdiga resultat? HM5(”misstagna trosföreställningar”) behandlar att deltagare kan vara okunniga eller felinformerade och detta torde vara ett problem för alla samhällen (och samhällsvetenskaper) där invånarnas åsikter spelar roll. Möjliga lösningar är informationsblad eller att tillämpa sannolikhetsfördelningar på de svar som ges. Dock är detta en komplicerad problematik och inga exakta svar finns. Emellertid är företrädare för samhällsvetenskaperna medvetna om detta.

⁴ En parallell kan här dras till portföljvalsteori där man skiljer på systematisk risk (marknadsrisk, går ej att diversifiera bort) och specifik risk (går att diversifiera bort).

För att sammanfatta analysen av Hausman och McPherson (2006) så kan man säga att det jobbas med alla de fem problem som de nämner. HM5("misstagna trosföreställningar") är det svåraste och får nog ses som nära nog en nödvändig metodologisk osäkerhet för samhällsvetenskaperna generellt sett. Delar av problematiken i HM2("betalningsviljor") och HM4("personers ekonomiska beslut") kan undersökas empiriskt. Kanske nationalekonomer och filosofer kan jobba tillsammans för att undersöka och utvärdera dessa problem? Vad gäller HM1("fördelning") och HM3("rättvisefrågor") finns det intressanta ansatser som att införliva fördelningsaspekter i en CBA. Dock att problemen i HM1-HM4 skall vara nära en lösning är en på tok för optimistisk slutsats. Men att Hausman och McPherson:s (2006) fem problem skall hota CBA som samhällsekonomisk metod får nog ses som en förhastad slutsats.

Hansson (2007) två första problem berör beslutsfattaren som beställer en CBA. SOH1("topic selection") och SOH2("perspectives") behandlar alltså något som ligger bortom själva utförandet av en CBA. Rimligtvis kan alla vetenskapliga studier påverkas av en beställare vad gäller exempelvis innehåll och slutsatser. Dock är detta tekniskt sett inte ett problem med CBA som samhällsekonomisk metod utan är en osäkerhet för all vetenskap. SOH3("synopticism") ligger nära den större och viktiga frågan kring hur utövaren kan påverka en CBA, medvetet eller omedvetet. I detta fall gäller det hur utövaren kan påverka med att tillämpa en alltför snäv bild av det som skall analyseras. Detta får nog ses som ofrånkomligt att problem av detta slag kan uppstå men det kan också till viss del begränsas genom att tillämpa transparens i sammanställandet och presenterandet av en CBA. Dessutom kan de debatter som ibland uppstår efter vissa CBA hjälpa till med detta problem.

SOH4("predictions") är ofrånkomlig för nationalekonomin generellt sett gällande de inriktningar där man analyserar investeringar av olika slag. SOH5("control over future decisions") kan ses som en kombination av SOH3("synopticism") och SOH4("predictions") i den mening att ett brett perspektiv krävs även för de prediktioner som utförs. Som nämnt innan är det breda perspektivet åtgärdbart medan prediktioner alltid är mer eller mindre osäkra. Vad gäller SOH6("moral exclusion") så är tanken att en CBA skall inbegripa folks faktiska beteende givet en förändring. Utifrån detta perspektiv spelar det ingen roll om beteendet bedöms vara moraliskt eller ej. Detta hindrar visserligen inte att en CBA kan kompletteras med en analys om hur moraliskt beteendena är för de olika alternativen. Detta senare är ett förslag av en typ som vi kommer att återkomma till i den sammanfattande analysen. SOH7("bias") behandlar behovet av att utveckla en metodik kring bristerna med CBA. Detta är en åtgärdbar och viktig uppgift. Vissa försök görs idag inom detta område som vi kommer att se i nästa kapitel. Dock rör detta främst värderingsmetoder och inte mycket berör CBA:s övriga fundamentala problem. Det finns alltså en del kvar att göra kring detta problem.

SOH8("incommensurability") behandlar just också värderingsmetodiken som används i CBA. Utövare av CBA är minst sagt medvetna om detta problem. Hansson (s. 177) nämner också att detta problem gäller inte bara monetära värderingar utan många andra typer av jämförande studier. SOH9("transferability across context") grundas på att det är kostsamt att ta fram specifika ingångsvärden för en CBA varje gång. Såklart kan denna slags överföring brukas fel. Det finns en medvetenhet om detta och transparens samt offentlig debatt kan begränsa denna problematik. SOH10("interpersonal aggregation") är ett problem av ett annat slag. Överhuvudtaget hur analyser av offentliga investeringar rent praktiskt skulle se ut om man inte skulle jämföra summan av kostnader och nyttor för individerna är svårt att resonera kring. Därmed inte sagt att detta är ett vitalt fundamentalt problem. Även om utilitarismen i

nationalekonomi tål att diskuteras får detta i nuläget ses som en nödvändig metodologisk osäkerhet för CBA.

Hanssons (2007) tio filosofiska problem med CBA sammanfattas som följer: SOH1("topic selection") och SOH2("perspectives") berör den eventuellt problematiska beställarrollen av forskning och detta berör generellt all vetenskap. Problemen i SOH3-SOH6 är egentligen mer generella problem än att gälla för enbart CBA och får ses som nödvändiga osäkerheter kopplade till samhällsvetenskapliga metoder generellt. Sedan kan denna osäkerhet begränsas i viss omfattning och i fallet SOH3("synopticism") kan transparens och debatt hjälpa till. Detta gäller i viss mån även SOH5("Control over future decisions") även om prediktionsproblematiken (d.v.s. SOH4("predictions")) är ofrånkomlig (givet att man följer aktuell vetenskaplig praxis inom detta område). SOH6("moral exclusion") berör inte CBA men är en viktig del i beslutsunderlaget. SOH7("bias") är naturligtvis åtgärdbart och det är uppmärksammat av utövare av CBA. SOH8("incommensurability") och SOH9("transferability across context") är åtgärdbart (det senare visserligen mer än det första) och känt. SOH10("interpersonal aggregation") är också känt men får ses som en nödvändig osäkerhet med CBA.

Bland de nödvändiga osäkerheterna har vi således SOH3-SOH5,SOH10 och i viss mån SOH8 och HM5. Vi kan antagligen aldrig komma ifrån dessa problem hur väl CBA utvecklas framöver. Dock kan vissa av dem begränsas i olika omfattning. Däremot är HM1-HM4, SOH7, SOH9 och, igen, i viss mån SOH8 och HM5 att ses som onödiga osäkerheter. Dessa problem både kan och bör åtgärdas. Det finns då exempel på ansatser där man verkar längs denna inriktning.

4 Debatten inom nationalekonomi

Följande arena berör den del av debatten som involverar utövarna av CBA. Främst är såklart nationalekonomer inblandade men även jurister har deltagit (och då främst företrädare för forskningsområdet "Law and Economics"). Till att börja med har vi ett specialnummer av *Journal of Legal Studies* från 2000 där olika fundamentala perspektiv berördes. Här får vi mer information kring hur CBA-anhängare försvarar sin metod. Nästa är ett specialnummer av *Environmental & Resource Economics* från 2005. I denna debatt är värderingsstudier i fokus, och då särskilt s.k. "stated preference"-studier. Dock förs stundom även fundamentala resonemang kring CBA. Slutligen tittar vi på några intressanta inlägg med bäring på CBA-metoden framkomna de senaste åren kring Stern-rapporten och multikriteri-analys. I den efterföljande analysen betraktas intressanta delar av de argument som presenterats.

4.1 Bakgrund

4.1.1 Journal of Legal Studies (2000)

I ett specialnummer (nr 29(2) från 2000) av *Journal of Legal Studies* betraktades CBA utifrån filosofiska, nationalekonomiska och juridiska perspektiv. Debatten involverar såväl kritiker som försvarare. Då kritiken till stor del sammanfaller med den som vi berört under "Filosofers kritik mot CBA" så fokuserar vi nu på försvarare av CBA och lämpliga utvecklingsvägar. I inledningen gör Adler och Posner (2000) två intressanta kommentarer. Till att börja med uppmärksammar de att CBA kan vara ett givande område för tvärvetenskap vilket vi kommer att återkomma till i den sammanfattande analysen. Andra kommentaren är att de betonar att

även bland dess förespråkare så argumenteras det inte generellt att CBA utgör ett beslutsunderlag utan del i det senare.⁵

Vad gäller försvar av CBA så anser Kornhauser (2000), som svar på filosofers kritik, att man skall analysera CBA utifrån ett lokalt perspektiv i aktuellt kontext. Att erbjuda ett globalt försvar för CBA är inte möjligt. Istället skall en CBA berättigas från fall till fall eftersom den just bedömer en specifik investering i en specifik kontext. Kornhauser håller med om att CBA är olämplig som ett moraliskt kriterium men framhåller samtidigt att det är inte på detta sätt som metoden skall utvärderas. Kornhauser (s. 1056) argumenterar även att en CBA kan berättigas indirekt genom att bedöma de resultat som den uppnår till skillnad från att fokusera på den teori som den grundas på. Frank (2000) argumenterar i sin tur för ett berättigande av CBA utifrån knapphet, ett klassiskt begrepp inom nationalekonomi. Knapphet leder till att vi måste skaffa information kring prioriteringar genom att analysera trade-offs som just utförs i en CBA. Sunstein (2000) använder beteendekonomisk ansats för att lansera ett motiv för CBA. Även politikern i sin roll av beslutsfattaren kan nämligen påverkas av diverse faktorer som vi inte anser vara av vikt i situationer av detta slag. Offentliga CBA-analyser kan då minimera omfattningen av dessa kognitiva felslut genom att ge ramar för besluten. CBA blir således ett kontrollinstrument för medborgaren. Sunstein (s. 1077) anser även att CBA bör ses som ett pragmatiskt instrument utvecklat för att hjälpa till vid komplexa bedömningar och nämner särskilt att den är ”agnostic on the deep issues”. Att hävda att CBA skall tolkas som ett pragmatiskt instrument framförs även av Posner (2000).

Vad gäller möjliga utvecklingsvägar så diskuterar Frank (2000) dessutom problem med dagens CBA-metod främst ur ett beteendekonomiskt perspektiv. Frank tar upp mättningsproblem som existerar med de empiriska metoder som används i CBA för att erhålla skattningar av personers betalningsviljor. Bland det som omnämns är personers faktiska diskontering av framtida monetära flöden (som har en tendens att vara hyperbolisk till skillnad från linjär), kontextens betydelse för personer efterfrågan av aktuell vara vid s.k. ”stated preference”-studier samt impulskontrollens betydelse vid s.k. ”revealed preference”-studier.

Även om de inte är del i debatten i *Journal of Legal Studies* finns det två artiklar som är intressanta att nämna gällande ”Law and Economics” och CBA. Innan nämnda Adler och Posner (1999) gör i en ett år tidigare publicerad artikel ett försök till att försvara CBA utifrån perspektivet att den uttrycker en beslutsprocedur. De försöker också i vissa delar att moralfilosofiskt försvara CBA mot framförd kritik. Till slut kommer de fram till att CBA har sina brister men är användbar ändå. Detta är en definitivt läsbar artikel även om det är tveksamt om de lyckas med sin moralfilosofiska argumentation. Andra artikeln är den nyligen publicerade Shapiro och Schroeder (2008). Denna artikel är kritisk till CBA och då ur ett post-modernistiskt perspektiv. Det betonas att CBA är en positivistisk metod och att metoder av detta slag har visat sig vara begränsade. De alternativ som presenteras berättigas med hjälp av den filosofiska pragmatismen.⁶ Det är svårt att sätta denna artikel i det sammanhang vi betraktar. Men även denna artikel är läsvärd och det är intressant att fråga sig vad CBA-anhängare tycker om den.

⁵ Detta senare uttrycks även av Broome (2000), en av nutidens mest kända kritiker av nationalekonomins värdegrund.

⁶ Kort uttryckt kan man säga att den filosofiska pragmatismen utmärks av att sanningen är av ett instrumentalt (och ej definitivt) värde.

4.1.2 Environmental & Resource Economics (2005)

I ett specialnummer (nummer 32(1) från 2005) av *Environmental & Resource Economics* var just lämpliga utvecklingsvägar för CBA i fokus, särskilt gällande de empiriska metoder för individers värderingar som används. Utgångspunkten var de s.k. anomalier för neoklassisk mikroekonomisk teori man upptäckt inom beteendekonomin vilket främst har bäring på "stated preference"-värderingar i detta fall. Diskussion uppkommer även hur detta i sin tur påverkar CBA och dess trovärdighet.

Sugden (2005) introducerar debatten med att poängtera att det finns behov av "stated preference"-studier men samtidigt att metodiken har sina problem. Erkännanden av detta slag är viktiga så att inte diskussionen blir polariserad. Detta gäller ju även för CBA och vi kommer att återkomma till denna syn senare i rapporten. Sugden nämner även att om man svarar mot kritiken mot "stated preference" genom att hänvisa till pragmatism kan detta resultera i att den roll CBA (och viss mening nationalekonomi) kan spela gällande beslutsunderlaget påverkas negativt.

Hanley och Shogren (2005) berör bl.a. problematiken med dåligt informerade deltagare i värderingsstudier vilket är ju i linje med Hausman och McPherson:s (2006) HM5. Att bifoga informationsblad är inte helt enkelt eftersom man måste bestämma vilken information som skall ingå i dessa blad. Detta kan då i sin tur resultera i ett objektivitetsproblem såsom Hanssons (2007) SOH3. Hanley och Shogren (2005) betraktar även möjliga utvecklingar för preferensbegreppet såsom kontextberoende preferenser. Slutligen presenterar de även ett försök till ett metodologiskt resonemang kring CBA och kommer fram till att det är för tidigt att tala om ett paradigmskifte i form av ett övergivande av CBA baserat på aktuella anomalier.

List (2005) bemöter anomalierna (och i viss mening beteendekonomin) genom att påvisa att erfarenhet hos deltagarna i viss mån kan motverka dessa resultat. En mycket intressant del i List (2005) är när han rapporterar från de samtal han haft med ett 30-tal professionella (amerikanska) CBA-beställare. Vissa av dem är särskilt misstänksamma mot de värderingsstudier som utförs och detta grundas på att de är hypotetiska och kan manipuleras av utföraren. Vi ligger här nära Hanssons (2007) SOH3 ("synopticism") vad gäller riskerna med utövaren av en CBA. Intressant i förhållande till SOH1("topic selection") och SOH2("perspectives") är att det är beställarna själva som framför kritiken.

Knetsch (2005) ger en bra sammanfattning av de beteendekonominiska resultat som ligger till grund för debatten. Han påvisar också att de nationella riktlinjerna i USA kring miljöekonomiska studier inte hängt med i denna utveckling. I sin slutsats betonar Knetsch (s. 110) behovet att CBA införlivar i sin metod beteendekonominisk forskning särskilt kring värdering kring vinster och förluster.

Sugden och Kahneman (2005) argumenterar för att interagera med lyckoforskning för att undkomma problematiken. Man mäter således "stated happiness" istället "stated preference". Detta argument grundas på att det neoklassiska begreppet "preferens" är för strikt definierat och risken är att man mäter vad som kan benämnas individers attityder istället för preferenser i enlighet med neoklassisk teori. Nu är "lycka" inget enkelt begrepp heller men det bedöms vara mer lämpligt.

4.1.3 Andra inslag

En av de mest uppmärksammade CBA som utförts senaste tiden är Stern-rapporten. I sin nationalekonomiska analys av klimatförändringarna involverar Stern (2000) i högre grad än

vanligt etiska aspekter i utförd CBA. Dessa aspekter berör främst att framtida generationer skall tilldelas (nära nog) lika vikt som dagens generation. Detta resulterar i en låg diskonteringsränta som sedan blir vital för Sterns slutsatser. Debatten efter Stern-rapporten har varit mycket intressant. Nu har den inte bara berört Sterns utförda CBA men vi kommer att fokusera på denna del. Vissa nationalekonomer, exempelvis Nordhaus (2007), anser att diskonteringsräntan är för låg utifrån ekonomiska aspekter. Något resonemang kring de etiska grundvalarna kring klimatförändringarna förs dock inte. Weitzman (2007) håller inte med om tillvägagångssättet i Sterns CBA men accepterar den lägre diskonteringsräntan utifrån den kunskapsosäkerhet som existerar kring framtida klimatförändringar. Dasgupta (2007) anser att diskonteringsräntan är för låg men grundar det på etiska argument. Det finns i dagsläget andra problem i världen, främst kopplade till utvecklingsländernas välfärd. Det medför att ett fokus enbart på klimatförändringarna är olämpligt. De välfärdsomfördelningar som Dasgupta förespråkar medför dock i sin tur en högre diskonteringsränta. Debatten kring Stern-rapporten pågår än idag. Persson och Sterner (2008) nämner att Sterns närmande till klimatförändringarna, och den betydelse etiska aspekter har, har blivit allt mer accepterat bland nationalekonomer. Det måste samtidigt uppmärksammas i detta sammanhang att klimatförändringar är skilt som objekt för en CBA jämfört med infrastrukturinvesteringar. Främst har det att göra med att tidsspannet är mycket längre för klimatförändringar vilket komplicerar frågan kring kommande generationer och kunskapsosäkerheten kring framtida klimatpåverkan. Dessa komplikationer till trots är det intressant att uppmärksamma att CBA som metod verkar ha en potential att även införliva dem. Samtidigt är möjligheterna inte obegränsade då Nordhaus och Dasgupta hamnar i ett liknande värde på diskonteringsräntan men som grund har de vitt skilda, närmast motsatta, motiv.

Ibland brukar multikriteri-analys (MCA) föras på tal när man diskuterar bristerna med CBA. MCA har också haft ett visst genomslag i vissa länder, se Gamper och Turcanu (2007). Kort uttryckt är en CBA endimensionell i den meningen att de relevanta effekterna skall kvantifieras monetärt som Hansson (2007) påvisade risken med i SOH8("incommensurability"). MCA är i stället flerdimensionell och fler effekter än de som kan kvantifieras monetärt kan införlivas. I Kågebro och Vredin Johansson (2008) beskrivs följande 8 steg för en MCA: identifiera problemet, identifiera alternativ, identifiera kriterier, betygsätt alternativen i relation till varje kriterium, viktning, utvärdera alternativen, känslighetsanalys samt ranka alternativen och ge rekommendation. Särskilt viktningproceduren kan te sig ganska komplex, se exempelvis Larsson (1998). Den viktiga skillnaden är att MCA kan ses som en beslutsalgoritm givet att man bestämt vikterna för de olika kriterierna medan CBA ingår i den samhällsekonomiska delen i ett beslutsunderlag. MCA är alltså ett beslutsverktyg för det politiska beslutsfattandet. Ett av kriterierna kan och bör vara en ekonomisk värdering av alternativen men det följer inte därav med nödvändighet. Det innebär i sin tur att teoretiskt sett kan en CBA vara del av en MCA. Således kan man inte se MCA som ett substitut till CBA utan som ett förslag på en beslutsalgoritm gällande det politiska beslutsfattandet. En intressant detalj i sammanhanget är att det finns indikationer på att individer har en tendens att just värdesätta möjligheten att kunna påverka den politiska beslutsprocessen, se Frey och Stutzer (2005). Detta kan ge komplikationer för MCA som istället tenderar att automatisera beslutsprocessen.

4.2 Analys

Att erbjuda en fullständig analys av rapporterad litteratur är tyvärr inte möjlig. Analysen kommer att rikta in sig på att använda pragmatism som försvar av CBA, beteendekonomin roll, några småkommentarer samt vilka alternativen till CBA är.

4.2.1 Pragmatism och CBA

Det fanns en tendens bland försvararna av CBA i den rapporterade debatten i *Journal of Legal Studies* att hänvisa till pragmatism (t.o.m. agnosticism) vad gäller de filosofiska problemen. Detta är ett för enkelt svar och en farlig väg att vandra gällande denna viktiga fråga. Bara för att man erkänner och intresserar sig för de filosofiska problemen innebär det inte att CBA diskvalificeras för de syften den har. Tvärtom behövs erkännanden av detta slag för öka CBA:s trovärdighet. Som Sugden (2005) nämnde kan ett hänvisande till pragmatism resultera i att CBA nedvärderas som inslag i ett beslutsunderlag. Bättre då att erkänna problemen och sedan jobba med dem i syfte att försöka minimera dem. Filosofer skall också involveras i högre grad i detta arbete.

Samtidigt får man inte fastna i att bedöma CBA endast utifrån dess filosofiska problem. Kornhausers (2000) resonemang kring att CBA:s lämplighet skall bedömas från fall till fall är naturligtvis intressant. Därav är det viktigt att analysera olika CBA och särskilt de som uppmärksammas i den offentliga debatten. På så sätt kan vi erhålla information om utövandet av CBA förändras med tiden och om detta även gäller för dess kritik och försvar.

4.2.2 Beteendekonomi och CBA

I både debatten i *Journal of Legal Studies* och den i *Environmental & Resource Economics* anses resultat från beteendekonomiska inriktningen inom nationalekonomin vara av vikt för CBA. Förhållandet mellan CBA och beteendekonomi är oklart men detta är ingen överraskning då förhållandet mellan neoklassisk ekonomi och beteendekonomi inte är uppenbar den heller, se Hansen (2006). Dock vore det viktigt med en metodologisk analys kring kopplingen mellan CBA och beteendekonomi. Interaktionen med beteendekonomi startade som en källa till kritik mot empiriska metoder inom CBA men idag går den mer och mer mot att vara en viktig del i CBA:s framtida utveckling.

Som nämnts av Knetsch (2005), och även Gowdy (2004), så har det tagit tid för beteendekonomin att slå igenom inom miljöekonomisk teori. Detta belyses även i en nyligen publicerad introduktionsartikel i *Review of Environmental Economics and Policy* av Shogren och Taylor (2008). I denna artikel tillämpas en anmärkningsvärd snäv bild av beteendekonomi i jämförelse med t.ex. Wilkinson (2008).

I huvudsak finns det två sätt hur beteendekonomi och CBA kan interagera. Förstnämnda är ovan beskrivna om att använda beteendekonomiska resultat för att bemöta aktuella anomalier och på så sätt förklara varför deltagarna inte svarade i linje med neoklassisk teori. Det andra är mer fundamentalt och innebär att man inhämtar beteendekonomiska resultat till att förändra själva teoribildningen bakom CBA. Exakt hur detta skall ske är oklart. Dock som påvisas i introduktioner till beteendekonomi såsom Wilkinson (2008) finns det många spännande resultat och teorier att inhämta. Att bara stanna vid den förstnämnda interaktionen ger ett märkligt resultat: beteendekonomin kan bättre återge hur deltagare faktiskt beter sig men för den grundläggande teorin bakom CBA håller man fast vid den neoklassiska teoribildningen. Dock är detta resultat ej nödvändigtvis metodologiskt osunt men den analysen ligger utanför syftet med denna uppsats.

Lists (2005) argument att erfarenhet bland deltagare kan undvika vissa anomalier är i linje med det försvar som neoklassiker ibland för fram mot beteendekonomin – att erfarenhet och tillräckliga incitament ger resultat överensstämmande med neoklassiska prediktioner.⁷

⁷ Detta försvar kan spåras tillbaka ända till Pareto, se Bruni och Sugden (2007).

Problemet är att många av våra beslut utförs utan vare sig erfarenhet eller nämnvärda incitament. Genom att ställa krav på erfarenhet och incitament så begränsas således vilka slags ekonomiska beslut vi vill förklara/predicera. Frågan är då vad som gäller för de individbeslut som är intressanta för CBA och hur man då ser på erfarenhet hos beslutsfattaren.

Sunstein (2000) argumenterade att CBA kan motiveras utifrån att det kan minimera kognitiva felslut bland beslutsfattare. Nu kan ju visserligen problem med beslutsfattaren kvarstå som Hansson (2007) visat med den problematiska beställarrollen genom SOH1("topic selection") och SOH2("perspectives"). Dessutom är det intressant att uppmärksamma att även nationalekonomen kan vara offer för kognitiva felslut, se Angner (2006). Detta problem är nära SOH3("synopticism") och som nämnts innan är det viktigt med transparens och debatt för att begränsa verkan.

Lyckoforskning kan även beröras under denna punkt. Denna slags forskning är ett etablerat område inom andra samhällsvetenskaper såsom psykologi och sociologi. Det finns även ett intresse hos nationalekonomer även om det samtidigt finns ett utbrett motstånd. Vad gäller frågan om värderingsstudier och CBA så finns det ingen anledning att inte utreda vidare vad en integration med lyckoforskning kan ge. Tvärtom är detta en spännande väg för CBA (och nationalekonomi) att gå framöver.

4.2.3 Övrigt

Hanley och Shogrens (2005) argumentation kring CBA och paradigmskifte är ett exempel på en mindre lyckad metodologisk resonemang bland nationalekonomer som vi berörde i kapitel 2. Det är även ett exempel på att tillämpa äldre vetenskapsteoretiska doktriner vilket är ett övergivet tillvägagångssätt inom den ekonomiska metodologin. Dessutom bör det uppmärksammas att Kuhns paradigmbegrepp är ett deskriptivt begrepp om hur en vetenskap kan utvecklas. Att redan nu bedöma den vetenskapliga konsekvensen av de s.k. anomalier som presenterats inom beteendekonomin är omöjligt. Det är därför i nuläget meningslöst att prata om ett paradigmskifte. Dessutom är det inte säkert att just nationalekonomin som vetenskap utvecklas i enlighet med Kuhns idéer. Kanske är det mer lämpligt att inta ett metodologiskt pluralistiskt synsätt där neoklassisk ekonomi och beteendekonomin kan samexistera, se Hansen (2006).

4.2.4 Alternativ till CBA

Det är intressant att uppmärksamma avsaknaden av regionalekonomiska och ekonomisk geografi som lämpligt alternativ i den litteratur vi betraktat givet den betoning vi kommer att se att den har i den svenska debatten. En särskild sökning gjordes även för artiklar som just jämförde CBA med dessa inriktningar utan framgång. Som beskrivs i Nilsson et al. (2009) kan dessa inriktningar, trots den retorik som används, som bäst ses som komplement till CBA. De är i sin begynnelse och dras med barnsjukdomar men det kommer att bli bättre med tiden. Barnsjukdomarna är främst i form av ekonometriska kausalitetsproblem, svag teorikoppling samt oklara effektsamband.

Vi gick in i detta kapitel med frågan om CBA-anhängare jobbar med sin metods filosofiska problem och om det existerar lämpliga alternativ. Resultatet är rimligtvis att det jobbas med problemen till viss del. Betoningen får nog sägas vara på värderingsstudier och i viss mån fördelningsstudier även om de inte ingått i ovan debatter. Huruvida det tillämpas ett tillräckligt brett perspektiv är en fråga som vi får lämna därhän. Vad gäller de andra filosofiska problemen, såsom prediktionsmetodik samt ett enhetligt sätt att behandla sina brister, så är nog situationen mindre bra och här kan det förbättras.

Får då de metodologiska osäkerheterna tillräcklig med uppmärksamhet generellt bland utövarna av CBA? Detta är ingen enkel fråga att svara på och kräver även den egentligen en egen rapport men vi får nog misstänka att intresset kunde varit större. Å andra sidan är det inte rimligt att ge CBA-utövare och nationalekonomer all skuld i denna fråga – filosofer kunde nog också vara bättre på att underlätta ett samarbete i denna fråga.

Något utvecklat alternativ existerar inte. Därav, även om CBA dras med metodologiska osäkerheter och trots att inte allt gjorts för att minimera dessa osäkerheter, så finns det ingen anledning att överge CBA eftersom det just inte finns några rimliga alternativ. Hur framtiden ser ut är en annan fråga. CBA har en stor utvecklingspotential som troligen blir ännu bättre om fler än nationalekonomer involveras i utvecklingsarbetet. Samtidigt är det, som vi nämnt ett flertal gånger, svårt att sja om framtiden.

5 Samhällsdebatten i Sverige

Den tredje arenan som vi betraktar i denna rapport är den svenska samhällsdebatten. Detta sker i form av två inlägg kring CBA under våren 2008. Egentligen förtjänar denna arena en mer noggrann analys eftersom vi kommer att se anmärkningsvärda argument om CBA. I denna del har vi dessutom valt att integrera referat och analys.

5.1 Nuteks ”Årsbok 2008”

Kapitel 5 i Nuteks ”Årsbok 2008” är titulerat ”Transportsystemets betydelse för tillväxt och konkurrenskraft”. Delar av detta kapitel låg även till grund för en artikel på DN Debatt i mars 2008 med rubriken ”Havererade trafikprojekt kostar 70 miljarder kronor”. Sett till vår frågeställning i denna rapport är de resonemang som Nutek presenterar intressanta. Vi skall nu betrakta tre delar av deras resonemang: hur de beskriver forskningen kring infrastruktur och tillväxt, påståendet att vi idag tillämpar ”en bristfällig samhällsekonomisk kalkyl” samt dagens samhällsekonomiska kalkyl tillämpad på Stockholms tunnelbana.

Under rubriken ”Vad säger forskningen om sambandet mellan infrastruktur och tillväxt?” tar man upp såväl makro- och mikroekonomiska ansatser för att slutligen hamna i vad som brukar benämnas som ”den nya ekonomiska geografien”. Beskrivningen av makroekonomiska ansatser tar sin början i neoklassisk tillväxtteori under 1950-talet. En utveckling av dessa modeller skedde under 1980-talet då bl.a. infrastruktursatsningar tilldelades en större roll även om detta i rapporten (s. 106) benämns felaktigt som ett ”paradigmskifte”. Däremot dras den korrekta slutsatsen att makroekonomiska ansatser är av begränsat värde vad gäller vägledning för specifika infrastruktursatsningar. Den mikroekonomiska ansatsen är synonymt med CBA. Efter en kort introduktion resoneras det enligt följande (s. 104, egen kursivering):

Dessa fördelar till trots möts den traditionella kalkylen av en *allt större skepsis*, såväl bland forskare som beslutsfattare. Det finns en *växande insikt* om att den *sällan* ger en korrekt återspeglning av den fulla samhällsekonomiska nyttan, det vill säga att den tenderar att underskatta effekterna.

Detta är en anmärkningsvärd argumentation. CBA möts alltså med allt större skepsis men det som växer fram benämns inte som ”kritik” utan istället som en ”insikt”. I denna subtila argumentation ger författarna sken av att bristerna hos CBA är uppenbara, det är bara forskare och beslutsfattare som fullt ut inte förstått det ännu. Notera också avsaknaden av stödjande litteratur vilket borde åtfölja ett argument av detta slag.

Dock när genomgången kommer in på den ekonomiska geografin är den kritiska betraktelsen som tillämpats på makro- och mikroansatsen bortblåst. Författarna hävdar att denna inriktning (s. 106) ”luta sig mot en mycket tydlig empiri”. Som stöd nämns dock bara en Inregia-rapport kring Västlänken vilket knappast kan ge stöd till ett omdöme av detta slag. Frånvaron av rapporterade brister med den nya ekonomiska geografin är allvarlig då den ger sken av den ekonomiska geografins allmänna överlägsenhet mot mikroansatsen vilket inte motsvaras av forskningsfronten kring infrastrukturinvesteringar.

Några sidor senare berörs varför Sverige, enligt rapporten, släpar efter vad gäller infrastrukturinvesteringar. Som förklaring nämns bl.a. dagens långsamma och invecklade planeringsprocess samt resurskrävande miljökonsekvensbeskrivningar. Ytterligare en förklaring presenteras under rubriken ”Bristfällig samhällsekonomisk kalkyl”. Det hänvisas här till ett möte som skedde i november 2007 med (s. 116) ”några av landets främsta trafikforskare och experter” kring hur den samhällsekonomiska kalkylen kan utvecklas. Det rådde vid detta möte (s. 117) ”bred enighet bland forskarna om att den nuvarande kalkylmetodiken har tydliga brister”. Dock räckte inte detta (s. 117):

Vissa forskare ansåg att den nuvarande kostnadsintäktskalkylen helt borde skrotas till förmån för en helt ny och mer dynamisk modell. Andra hävdade att en sådan förändring inte är möjlig mot bakgrund av bristande empiriskt underlag.

Ånyo har vi en subtil och tveksam argumentation. Ovanstående text kan tolkas som att det existerar rimliga skäl till att vi helt skall överge CBA men att det hindras i nuläget av en frånvaro av acceptabelt empiriskt underlag. Även dessa argument har inget nämnvärt stöd i berörd forskningsfront. Fem punkter för omedelbara förändringar av den traditionella kalkylen presenteras och dessa berör bl.a. regionalt differentierade restidsvärden och att förbättra jämförelsen mellan väg- och järnvägs kalkyler. Följden av regionalt differentierade restidsvärden är inte enkel men intressant att fundera kring. Rimligtvis bör ju då andra värden regionalt differentieras såsom värdet av ett statistiskt liv? I så fall är ett statistiskt liv mer värt i storstad än i landsbygd och vi står då inför en komplicerad etisk problemställning.

I ”Sammanfattning och slutsatser” argumenteras det enligt följande (s. 120, egen kursivering):

1800-talets massiva satsning på järnvägens stambanenät och byggandet av Stockholms tunnelbana under de första efterkrigsdecennierna är två exempel på en *framsynthet* som idag saknas på infrastrukturuområdet.

Satsningen på Stockholms tunnelbana utmärks enligt författarna av en framsynthet och en av anledningarna till att denna framsynthet inte existerar idag borde då vara den bristfälliga samhällsekonomiska kalkylen enligt hur författarna argumenterat innan. Vi skönjer här skrönan att dagens samhällsekonomiska kalkyler tillämpad på Stockholms tunnelbana skulle visat att den senare var olönsam. Två kommentarer måste göras i detta sammanhang. Till att börja med har det inte utförts någon samhällsekonomisk kalkyl ex-post på Stockholms tunnelbana. Det finns alltså ingen studie att bedöma gällande nämnd utsaga. Påståendet verkar ha uppkommit för 25 år sedan och är alltså seglivat. Denna kombination av att vara seglivat och avsaknaden av grundläggande studie om dess korrekthet betingar beteckningen ”skröna”. För det andra är detta ett exempel på en kontrafaktisk analys: frånvaron av Stockholms tunnelbana (som vi ju alla vet existerar) kopplas ihop med användandet av dagens samhällsekonomiska kalkyl. Problemet är att kontrafaktisk argumentation inte alltid är så enkel att tillämpa vad gäller nationalekonomiska resonemang. Den kontrafaktiska värld som

målas upp i dessa sammanhang måste vara trovärdig.⁸ Att bortse från Stockholms tunnelbana är en absurd tanke särskilt givet den betydelse den har idag. Om nu Stockholms tunnelbana överhuvudtaget inte hade byggts ter det sig ytterst rimligt att någon annan infrastrukturlösning hade utvecklats för centrala Stockholm. Det kontrafaktiska alternativet är alltså ett Stockholm utan tunnelbana men med ett annat fullt utvecklat infrastrukturalternativ för centrum. Alternativet är inte ett Stockholm med en frånvaro av dess tunnelbana och allt annat lika. I sammanhanget kan man också undra vad som händer om en ex-post samhällsekonomisk kalkyl påvisar att Stockholms tunnelbana var lönsam redan 1920 – hur kan då byggandet av tunnelbanan med sin början under 1940-talet ses som att uppfylla en framsynthet? Denna fråga skall främst ses som ännu en indikation på problematiken att föra kontrafaktiska argument i dessa sammanhang.

Följande kritiska analys av kapitel 5 i Nuteks ”Årsbok 2008” kan tyckas vara överdriven då det är en statlig publikation och inte en forskarrapport. Samtidigt är det en offentlig publikation som de dessutom gjort propagerat för i sin debattartikel på DN-debatt. Att i detta fall då presentera en subtil argumentation kring såväl den mikroekonomiska ansatsen och den nya ekonomiska geografin som inte motsvaras av dagens forskningsfront är vetenskapligt olämpligt och anmärkningsvärt för en statlig myndighet.

5.2 Riksdagsinterpellation våren 2008

För nationalekonomer nära den beslutande makten ter sig följande händelse kanske inte så märkvärdig. Men för en ekonomisk metodolog är det anmärkningsvärt att en riksdagsinterpellation om samhällsekonomisk värdering behandlades av Sveriges Riksdag våren 2008.

I slutet av april 2008 inkom Karin Svensson Smith (mp) med en interpellation kring ”Samhällsekonomisk värdering av väg- och järnvägsinvesteringar” som därefter debatterades några veckor senare. Debatten är som väntat av politisk karaktär och vi kommer att fokusera på de (nära nog) vetenskapliga delarna av interpellationen här.

Delar av interpellationen bygger på Finnveden och Sterners (2007) kritik av den samhällsekonomiska kalkylen som utfördes för Förbifart Stockholm. Denna debatt är i högsta grad pågående (för övrigt också uppmärksammas i SVT:s ”Uppdrag Granskning” hösten 2008) och det är för tidigt att analysera den redan. Emellertid är det viktigt att en gedigen analys görs av denna debatt om något år.

En intressant aspekt är den diskussion som förs om drivmedelspriser i interpellationen. När interpellationen skrevs var råoljepriset 117 dollar fatet. Svensson Smith ifrågasätter då de lägre råoljepris som används i olika kalkyler (i pågående infrastrukturplaner har man räknat med 24 dollar fatet och regeringen räknar med en prissänkning till 85 dollar fatet under 2009). Svensson Smith ifrågasätter således prediktionen av råoljepriset. Dock har ju råoljepriset fallit kraftigt sedan dess och i skrivande stund hösten 2008 är det 45 dollar fatet. Lågt rapporterade prediktioner ter sig alltså inte längre som så otroliga. Mycket av det som ansågs vara underskattningar av råoljepriset i somras ses nu ett halvår kanske t.o.m. som överskattningar. Detta påvisar just problematiken med prediktioner vad gäller att kortsiktiga fluktuationer kan uppstå och vad som gäller idag är kanske inte den bästa prediktionen för halvår framåt. Som vi nämnt i kapitel 3 så är prediktioner nödvändigtvis osäkra. Viktigt är då att man använder metoder i linje med forskningsfronten inom detta område och sedan redovisar sina resultat

⁸ Detta argument är i linje med Sugden (2000).

utförligt. Nu är det sällan så att detta senare uppfylls men å andra sidan har inte Svensson Smith på något sätt påvisat att den prediktionsmetodik som användes var olämplig eller inte i linje med forskningsfronten.

En intressant detalj är att i sin interpellation använder Svensson Smith Stern-rapporten som ger närmast definitiva resultat när hon ifrågasätter den samhällsekonomiska värderingen. Som vi sett i 4.3 så har även Stern-rapporten debatterats en del även om det verkar ha uppkommit en konsensus om dess slutsatser och metoder. Man får dock intrycket att Svensson Smith överdriver samsynen som gäller för Stern-rapporten.

6 Sammanfattande analys

6.1 Sammanfattning

Låt oss börja med att sammanfatta vad vi kommit fram till i denna rapport:

Filosofers kritik. CBA har ett antal filosofiska problem. Dock är de rapporterade filosofiska problemen av olika vikt för CBA som samhällsekonomisk metod – vissa är vitala och andra gäller mer generellt. Några problem får ses som ofrånkomliga medan andra är i högsta grad åtgärdbara. Det är viktigt att det finns en medvetenhet kring problemen och att man jobbar med förbättringar. Vi har då sett att denna medvetenhet existerar även om den kan bli bättre i framtiden.

Debatten inom nationalekonomin. Det fanns en tendens bland CBA-utövare att bemöta de filosofiska problemen med att hänvisa till pragmatism. Detta är inget lyckat svar och kan leda till skadliga polariseringar i CBA-debatten. Bättre är om man erkänner de filosofiska problemen och jobbar med dem t.ex. tillsammans med just filosofer. Det jobbas en del med värderingsmetodiken. De andra problemen kan visserligen nog beaktas mer. Samtidigt måste man uppmärksamma att det inte finns några rimliga alternativ till CBA - multikriteria-analys är ett annat slags beslutsverktyg och regionalekonomiska närmande är i sin begynnelse och egentligen mer ett komplement.

Den svenska samhällsdebatten. Det vore önskvärt med en högre nivå på de inlägg vi betraktade, särskilt Nuteks resonemang. Just Nuteks kritik mot CBA och stöd för den nya ekonomiska geografin är oseriöst framförd. Omnämnd riskdagsinterpellation såhär sex månader senare visar just problematiken i den argumentation som förs kring prediktion: mycket kan hända i framtiden...

Den rimliga slutsatsen av denna analys är att det är blandad kvalitet i såväl kritik mot CBA som dess försvar. Den filosofiska kritiken måste inhämtas även om den inte slår fullt mot CBA som samhällsekonomisk metod. CBA-anhängare är medvetna om stora delar av problematiken och jobbar med det, främst kring värderingsstudier. Dock kan detta prioriteras ännu mer framöver. I den svenska samhällsdebatten förs det fram kritik som ej når fram. Detta tillsammans med avsaknaden av alternativ gör att CBA får ses som lämplig i nuläget. Den senare slutsatsen är även vanlig bland CBA-utövare, nyliga exempel är SIKÄ (2008) och Vägverket (2008). Dock har vi i presenterad analys betonat det mer fundamentala metodologiska perspektivet. Dessutom har vi funnit en del andra spännande metodologiska frågeställningar kring CBA som är intressanta att analyseras i framtiden särskilt vad gäller beteendekonomi och lyckoforskning. Studier av detta slag kommer också höja den vetenskapliga trovärdigheten hos CBA.

6.2 Avslutande analys

Avslutningsvis så är det intressant att sätta CBA i ett vidare perspektiv och på så sätt resonera kring dess funktion. Låt oss nu börja med beslutsunderlaget för en infrastrukturinvestering. I detta ingår olika delar, däribland samhällsekonomisk analys. I den samhällsekonomiska analysen ingår sedan i sin tur också olika delar, däribland en CBA. På så sätt kan vi se vilken funktion CBA har. Det verkar nämligen ibland som att en CBA skall utgöra själva beslutsunderlaget eller den samhällsekonomiska analysen. Den är således enbart en del i både den samhällsekonomiska analysen och beslutsunderlaget.

Om vi fortsätter detta resonemang så kan vi tolka beslutsunderlaget som en tvärvetenskaplig produkt. Andra discipliner förutom nationalekonomin utgör dessa delar. I fallet för infrastrukturinvesteringar kan dessa delar utgöras av exempelvis sociologiska, etiska, miljövetenskapliga och kulturvetenskapliga analyser. Den samhällsekonomiska analysen är i sin tur en nationalekonomisk produkt. Förutom CBA kan andra delar utgöras av exempelvis regionalekonomisk, beteendeekonomisk och miljöekonomisk analys. De delar som kan kvantifieras monetärt kan infogas i CBA-delen (gäller även för delar i beslutsunderlaget). Som vi också sett kan t.ex. i viss mån även etiska aspekter infogas i en CBA.

Att uppnå ett så bra beslutsunderlag som möjligt är viktigt. På detta kan sedan t.ex. multikriteri-analys tillämpas. Det som då krävs är att vi strukturerar effektivt de ingående delarna och intressanta frågeställningar är då:

1. Hur kan olika delar av nationalekonomi kombineras för att den samhällsekonomiska delen skall bli så bra som möjligt givet uppgiften? Detta kräver en metodologisk analys om exempelvis de ingående delarnas dynamiker och målkonflikter.
2. Hur kan beslutsunderlaget kombineras på bästa möjliga sätt givet uppgiften? Detta kräver en tvärvetenskaplig analys av de ingående disciplinerna och hur de kan kombineras för att uppnå dynamiker och undvika allvarliga målkonflikter.

Ahlstrand (1995, s. 151) föreslog en gång att ”effektivt offentligt beslutsfattande” bör vara en tvärvetenskaplig forskningsinriktning. Ovan idé innebär dock istället ett ”effektivt offentligt beslutsunderlag” bör undersökas såsom en tvärvetenskaplig produkt.

Intressant i detta sammanhang är Vägverkets (2008) initierande av ”samlad effektbedömning”. Detta kan kort beskrivas som ett systematiskt tillvägagångssätt att presentera de olika poster som ses som viktiga vid planeringen av åtgärder av olika slag inom vägtransportssystemet. En av dessa poster utgörs av en CBA. Det finns likheter med multikriteri-analys men en viktig skillnad är att själva beslutsfattandet ligger utanför denna metod. Det betonas även att ”samlad effektbedömning” skall användas som både beslutsunderlag och informationsunderlag vilket är i linje med den transparens som anses vara önskvärd för CBA. Implementeringen av detta system bör studeras framöver. Från ett metodologiskt perspektiv är det exempelvis intressant att analysera interaktionen mellan de olika posterna (och då även de olika vetenskapliga disciplinerna för att återknyta till resonemanget ovan).

Referenser

- Adler, M.A. och Posner, E.A. (1999) “Rethinking Cost-Benefit Analysis”, *Yale Law Journal*, 109:
- Adler, M.A. och Posner, E.A. (2000) “Introduction”, *Journal of Legal Studies*, 29(2): 837-842
- Agner, E. (2006) “Economists as experts: Overconfidence in theory and practice”, *Journal of Economic Methodology*, 13(1): 1-24

- Ahlstrand, I. (1995) *Från särintresse till allmänintresse: Om beslutsunderlagets betydelse med exempel från Öresundsbron och Dennispaketet*. SNS förlag.
- Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.K. och D.L.Weimer (2006) *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed, Prentice Hall
- Broome, J. (2000) "Cost-Benefit Analysis and Population", *Journal of Legal Studies*, 29(2):
- Bruni, L. och Sugden, R. (2007) "The road not taken: How psychology was removed from economics, and how it might be brought back", *The Economic Journal*, 117: 146-173
- Bångman, G. (2006) *Equity in welfare evaluations: the rationale for and the effects of distributional weighting*, Örebro Studies in Economics nr. 10, Doktorsavhandling
- Dasgupta, P. (2007) "Commentary: The Stern Review's Economics of Climate Change", *National Institute Economics*, 199: 4-7
- Finnveden, G. och Sterner, T. (2007) "Reflektioner på samhällsekonomiska analyser i allmänhet och på kalkylen för nord-sydliga förbindelser i Stockholm i synnerhet", TRITA-INFRA-FMS 2007:1
- Frank, R.H. (2000) "Why is Cost-Benefit Analysis so Controversial?", *Journal of Legal Studies*, 29(2): 913-930
- Frey, B.S. och Stutzer, A. (2005) "Beyond outcomes: measuring procedural utility", *Oxford Economic Papers*, 57: 90-111
- Gamper, C.D. och Turcanu, C. (2007) "On the governmental use of multi-criteria analysis", *Ecological Economics*, 62: 298-307
- Gowdy, J.M. (2004) "The Revolution in Welfare Economics and Its Implications for Environmental Valuation and Policy", *Land Economics*, 80(3): 239-257
- Hands, D.W. (2001) "Economic Methodology is dead – long live economic methodology: thirteen theses on the new economic methodology", *Journal of Economic Methodology*, 8(1): 49-63
- Hanley, N. och Shogren, J.F. (2005) "Is Cost-Benefit Analysis Anomaly-Proof?", *Environmental & Resource Economics*, 32: 13-34
- Hansen, F. (2006) *Explorations in Behavioral Economics: Realism, Ontology and Experiments*, Lund Economic Studies nr. 133, Doktorsavhandling.
- Hansson, S.O. (2007) "Philosophical Problems in Cost-Benefit Analysis", *Economics and Philosophy*, 23: 163-183
- Hausman, D. och McPherson, M.S. (2006) *Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy*, 2nd ed, Cambridge University Press
- Hausman, D.M. och Mäki, U. (1998) "Introduction", Publicerad i Backhouse, R., Hausman, D.M., Mäki, U. och A.Salanti (Eds.) *Economics and Methodology: Crossing Boundaries* (xv-xxi), Macmillian Press
- Knetsch, J.L. (2005) "Gains, Losses, and the US-EPA Economic Guidelines: A Hazardous Product?", *Environmental & Resource Economics*, 32: 91-112
- Kornhauser, L.A. (2000) "On Justifying Cost-Benefit Analysis", *Journal of Legal Studies* 29(2),: 1037-1057
- Kågebro, E. och Vredin Johansson, M. (2008) "Ekonomiska verktyg som beslutsstöd i klimatanpassningsarbetet – En metodöversikt", FOI rapport FOI-R-2530-SE
- Larsson, S-O. (1998) "Mångdimensionella beslut – om konsten att välja det "bästa", Publicerad i Budh, E., Israelsson, T., Johnsson, R. och S-O.Larsson, *Vägval och miljö*, T&S Publications
- List, J.A. (2005) "Scientific Numerology, Preference Anomalies, and Environmental Policymaking", *Environmental & Resource Economics*, 32: 35-53
- Mattsson, B. (2004) *Kostnads-nyttoanalys: värdegrunder, användbarhet, användning*

Räddningsverket

- Nilsson, J-E., Pyddoke, R., Andersson, M., Hansen, F., Isacsson, G., Lindberg, G. och L.Nerhagen (2009) "Infrastrukturpolitik på samhällsekonomisk grund", Rapport för trafikverksutredningen.
- Nordhaus, W.D. (2007) "A Review of the *Stern Review on the Economics of Climate Change*", *Journal of Economic Literature* 45(3): 686-702
- Nutek (2008) "Nuteks Årsbok 2008"
- Persson, M. och Sterner, T. (2008) "Konsensus i förändring – klimatekonomi efter Stern", *Ekonomisk Debatt*, 36(4): 65-81
- Posner, R.A. (2000) "Cost-Benefit Analysis: Definition, Justification and Comments on Conference Papers", *Journal of Legal Studies*, 29(2): 1153-1177
- Shapiro, S.A. och Schroeder, C.H. (2008) "Beyond Cost-Benefit Analysis: A Pragmatic Reorientation", *Harvard Environmental Law Review*, 32: 433-502
- Shogren, J.F. och Taylor, L.O. (2008) "On Behavioral-Environmental Economics", *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(1): 26-44.
- SIKA (2008) "ABC i CBA: Välfärdekonomin grunder och användning av CBA inom transportsektorn", SIKA Rapport 2008:9.
- Stern, N. (2006) *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press
- Sugden, R. (2000) "Credible worlds: the status of theoretical models in economics", *Journal of Economic Methodology*, 7(1): 1-31
- Sugden, R. (2005) "Anomalies and Stated Preference Techniques: A Framework for a Discussion of Coping Strategies", *Environmental & Resource Economics*, 32: 1-12
- Sunstein, C.R. (2000) "Cognition and Cost-Benefit Analysis", *Journal of Legal Studies*, 29(2): 1059-1103
- Vägverket (2008) "Effektsamband för vägtransportssystemet: Gemensamma förutsättningar", Rapport 2008:9.
- Weitzman, M.L. (2007) "A Review of the *Stern Review on the Economics of Climate Change*", *Journal of Economic Literature* 45(3): 703-724
- Wilkinson, N. (2008) *An Introduction to Behavioral Economics*, Palgrave Macmillian.