

Samhällsekonomiskt underlag till miljöpolitiken: brister och förbättringar

**EVA SAMAKOVLIS
MARIA VREDIN
JOHANSSON**

Eva Samakovlis är fil dr i nationalekonomi och ansvarig för Konjunkturinstitutets miljöekonomiska forskningsenhet, vars uppdrag är att producera samhällsekonomiska analyser för att förbättra beslutsunderlaget för svensk miljöpolitik. Eva. Samakovlis@konj.se

Maria Vredin Johansson är fil dr i nationalekonomi och verksam vid Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Hennes forskning är inriktad mot miljöekonomi och transportekonomi. Maria. Vredin-Johansson@nek.uu.se

Sveriges riksdag och regering kräver att miljöpolitiska åtgärder ska vara kostnadseffektiva och föregås av samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Trots kraven råder ofta stora brister i beslutsunderlagen vilket troligtvis leder till resursslöseri och ”mindre miljö för pengarna”. I artikeln beskriver vi hur arbetet med samhällsekonomiska konsekvensanalyser fungerar i teori och praktik. Vi belyser potentiella orsaker till bristen på analyser och till deras bristande kvalitet. Som förslag till förbättringar föreslår vi större fokus på kostnadseffektanalyser, att åtgärder som syftar till att rädda liv och hälsa utvärderas med samma metod hos alla miljömålsansvariga myndigheter, och att det sker en rekrytering av nationalekonomisk kompetens till dessa myndigheter.

Sveriges Riksdag beslutade 1999 om femton nationella miljökvalitetsmål som ska vara vägledande i utvecklingen av ett ekologiskt hållbart samhälle.¹ Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturresurser som anses hållbara på lång sikt. För att operationalisera miljömålen har riksdagen kontinuerligt antagit konkreta och (potentiellt) utvärderingsbara *delmål* som preciserar inriktning och tidsperspektiv.

För varje miljökvalitetsmål finns en ansvarig miljömålsmyndighet.² I strävan att uppnå delmålen åläggs varje miljömålsmyndighet att till, det av regeringen inrättade, Miljömålsrådet föreslå åtgärder och styrmedel. Åtgärderna som föreslås ska vara kostnadseffektiva och föregås av samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

En samhällsekonomisk konsekvensanalys utgör en strukturerad kartläggning av samtliga konsekvenser en åtgärd förväntas ha på olika aktörer och på samhället som helhet. När man kvantifierar samtliga konsekvenser, värderar dem i kronor och ören och ställer nyttan av en åtgärd mot dess kostnad, motsvarar konsekvensanalysen en traditionell kostnadsintäktsanalys.

Syftet med en konsekvensanalys är att den ska utgöra ett *underlag* för

¹ Miljökvalitetsmålen utgörs av: 1) Begränsad klimatpåverkan; 2) Frisk luft; 3) Bara naturlig försurning; 4) Giftfri miljö; 5) Skyddande ozonskikt; 6) Säker strålmiljö; 7) Ingen övergödning; 8) Levande sjöar och vattendrag; 9) Grundvatten av god kvalitet; 10) Hav i balans samt levande kust och skärgård; 11) Myllrande våtmarker; 12) Levande skogar; 13) Ett rikt odlingslandskap; 14) Storslagen fjällmiljö; 15) God bebyggd miljö. I propositionen ”Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag” (Prop. 2004/05:150) föreslås ett sextonde miljökvalitetsmål om biologisk mångfald: ”Ett rikt växt- och djurliv”.

² Naturvårdsverket är ansvarig för nio mål medan Statens strålskyddsinstitut, Kemikalieinspektionen, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen, Statens Jordbruksverk och Boverket är ansvariga för var sitt.

Författarna tackar Per Johansson, Pelle Marklund och Konjunkturinstitutets Miljöekonomiska enhet för värdefulla synpunkter.

politiskt beslutsfattande. Därför måste konsekvensanalyser genomföras *innan* den föreslagna åtgärden genomförs. För att skapa ett så bra beslutsunderlag som möjligt måste det finnas konsekvensanalyser för samtliga åtgärder som övervägs. Konsekvensanalysernas ambitionsnivå bör självklart variera med de föreslagna åtgärdernas omfattning och med sannolikheten för att de genomförs.³

Riksrevisionens granskning av rapporteringen från uppföljningen mot miljö kvalitetsmålen visar att det samhällsekonomiska underlaget i miljömålsarbetet är mycket undermåligt (Riksrevisionen 2005). Samma slutsats drar också flera remissinstanser till Miljömålsrådets rapport ”Miljömålen – allas vårt ansvar” (Regeringskansliet 2004). Konsekvensanalyser verkar i praktiken vara något som ofta utförs *efter* åtgärdsbeslut fattats. Den uppenbara risken med detta förfarande är att konsekvensanalyserna snarare används för att legitimera redan fattade beslut än som underlag för beslutsfattande. Som beslutsunderlag har konsekvensanalyserna i dessa fall naturligtvis inget värde alls, och detta torde knappast vara syftet med kraven från regering och riksdag.

1. Vad säger lagen om konsekvensanalyser?

Verksförordningen (1995:1322), som tillämpas på myndigheter under regeringen, reglerar myndigheternas arbete med konsekvensanalyser.⁴ Enligt Verksförordningen 27§ skall myndigheter ”*utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning*”. Lagstiftningen reglerar således endast när en konsekvensanalys ska genomföras, men inte *hur* den ska genomföras eller *vad* den ska innehålla i detalj. Kommittéförordningen (1998:1474), som tillämpas på kommittéer med utredningsuppdrag tillkallade av ett regeringsbeslut, stadgar att ”*Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet*” (14 §).⁵

Inom vattenmiljöområdet ställs, i och med införandet av EUs ramdirek-

³ Var gränsen mellan en omfattande och en begränsad åtgärd går är naturligtvis svårt att säga och bör lämnas till myndigheterna själva att avgöra. I amerikansk lagstiftning (Executive Order 12866) anges en finansiell gräns (\$100 miljoner). Faran med en sådan gräns är att åtgärderna kan fragmentiseras för att undvika konsekvensanalyser.

⁴ I betänkandet ”Från verksförordning till myndighetsförordning” (SOU 2004:23) undersöks möjligheten till undantag från verksförordningens obligatoriska skyldighet att genomföra konsekvensanalyser. Betänkandet föreslår att konsekvensanalyserna ska göras i den omfattning som anses påkallad i det enskilda fallet. Myndigheterna ska kunna avstå från konsekvensanalyser i fall då de inte behövs. Med så vaga direktiv är det troligt att arbetet med konsekvensanalyser upplevs som mindre viktigt.

⁵ Utöver nämnda lagstiftning finns Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, vilken reglerar användningen, som i sin tur lagfästs i 6 kap. Miljöbalken (SFS 1998:808). Dessutom finns ett komplement till Verksförordningen, den s k ”Simplex förordningen” (SFS 1998:1820), som reglerar myndigheters konsekvensanalyser då åtgärden ”*kan ha effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt*” (2§).

tiv för vatten, högre krav på konsekvensanalyser. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, säger att ett åtgärdsprogram konsekvenser ”*skall innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna, varvid kostnader och nytta skall kvantifieras*” (6 kap 6 §). Att nyttor kvantifieras innebär dock inte nödvändigtvis att de värderas i kronor och ören.

Förutom ovanstående lagstiftning innehåller även de miljömålsansvariga myndigheternas regleringsbrev skrivelser som reglerar arbetet med myndigheternas konsekvensanalyser: ”*NN (miljömålsmyndighetens namn) skall till Miljömålsrådet redovisa förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet XX (relevant miljösmål). Åtgärdsanalysen ska innehålla en beskrivning av de samhällsekonomiska konsekvenserna samt ge förslag på lämpliga styrmedel*” (samtliga regleringsbrev finns i Statsliggaren, <http://webapp.esv.se/statsliggaren/search.asp>). För 2004 är det endast SGU och Skogsstyrelsens regleringsbrev som inte innehåller en sådan eller snarlik skrivelse.

2. Konsekvensanalyser i praktiken

Som en del i ett regeringsuppdrag om myndigheters arbete med konsekvensanalyser genomförde Naturvårdsverket en enkätundersökning riktad till miljömålsmyndigheterna och Statens energimyndighet (Naturvårdsverket 2004a). Resultatet från denna undersökning tyder på att myndigheterna i allmänhet satsar lite resurser på arbetet med konsekvensanalyser och att de generellt sett inte håller speciellt hög kvalitet. Uppskattningsvis ägnar myndigheterna 50 arbetstimmar per konsekvensanalys och bara en av fem analyser utförs av utbildade ekonomer. Samhällsekonomiska kostnader inkluderas sällan och samhällsekonomiska nyttor inkluderas aldrig.⁶ Variationen mellan myndigheterna är dock stor och de myndigheter som lägger ned mer tid på sina analyser gör även bedömningen att deras analyser är av högre kvalitet. Naturvårdsverkets enkätundersökning inriktade sig på alla slags konsekvensanalyser – inte bara de som har med miljömålen att göra. Vi genomförde därför en likartad enkätundersökning som enbart fokuserade på konsekvensanalyser av åtgärder för att uppnå miljömålen. Enkäten skickades till samtliga miljömålsansvariga, med undantag för SGU och Skogsstyrelsen. Svar erhöles från sju av de tretton aktuella miljömålen och den huvudsakliga slutsatsen från vår enkätundersökning är, i likhet med Naturvårdsverket (2004a), att även konsekvensanalyser som föranletts av miljömålsarbetet är av varierande kvalitet, till stor del beroende på hur mycket tid som lagts ner på dem. Konsekvensanalyser är i allmänhet inte prioriterade och ambitionsnivån varierar mycket mellan miljömålsmyndigheterna.

Enligt regeringens proposition 2000/01:130 ”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier” ska en fördjupad utvärdering av miljömålen göras vart

⁶ Kostnaden av en åtgärd kan vara svår att kvantifiera, men oftast är det svårare att kvantifiera nyttan. Enligt statsrådsberedningens handbok i författningsskrivning (Ds 1998:43), utgör inte svårigheter att beräkna kostnaderna ett godtagbart skäl för att utelämna dem.

fjärde år. Utvärderingen ”Miljömålen – allas vårt ansvar” (Miljömålsrådet 2004) visar att främst åtgärder inom energi- och transportområdet styrks av samhällsekonomiska konsekvensanalyser, och att många åtgärdsförslag inom miljöpolitiken saknar sådana analyser. Miljömålet ”Giftfri miljö”, till exempel, har ett delmål som rör sanering av förorenade områden. Enligt detta delmål ska samtliga (omkring 45 000) förorenade områden vara identifierade, efterbehandling ska ha påbörjats på minst 100 områden och minst 50 områden ska vara helt åtgärdade senast år 2005. Hittills har sanering av förorenade områden kostat drygt två miljarder kronor. Att sanera de mest förorenade områdena beräknas kosta ytterligare 45 miljarder kronor.

För att delmålet ska uppnås måste arbetet med förorenade områden prioriteras till rätt objekt och utföras med lämplig ambition. Trots att det för de högriskklassade områdena genomförs detaljerade vetenskapliga bedömningar av dess hälso- och miljörisiker uttrycks bedömningarna inte regelmässigt i form av kvantifierade effekter på hälsa och miljö. Detta minskar möjligheterna till att monetärt värdera nyttan av saneringsåtgärden och att genomföra konsekvensanalyser. Enligt regeringens budgetproposition för 2005 (Prop. 2004/05:1) kommer 544 miljoner kronor att satsas på att sanera förorenade områden under 2005. Motsvarande belopp för åren 2006 och 2007 är 548 miljoner kronor. Det förefaller oss märkligt att det är så lätt att få stöd för att genomföra kostsamma miljöpolitiska åtgärder som saknar samhällsekonomisk underbyggnad.

Ytterligare ett exempel på vad bristen på samhällsekonomiskt beslutsunderlag kan leda till är miljöpolitiken för minskad kvävebelastning på Östersjön. Miljömålet ”Ingen övergödning” har tre delmål som rör kväveutsläppen till vatten och luft. Åtgärderna för att minska utsläppen kostar drygt en miljard kronor per år och har resulterat i utsläppsminskningar på cirka 13 procent jämfört med 1995 års utsläppsnivå. En utvärdering av åtgärdernas kostnadseffektivitet visar att man med samma budget skulle kunnat uppnå en ytterligare utsläppsminskning på 35 procent om pengarna använts kostnadseffektivt - alternativt skulle samma miljöeffekt kunnat nås till halva kostnaden (Elofsson och Gren 2004). Detta resultat pekar på vikten av samhällsekonomiskt underlag i beslutsfattandet. En miljöpolitik som består av åtgärder som kan kännetecknas som ”kotsamma slag i luften” främjar inte miljön – varken på kort eller lång sikt.

3. Fokus på åtgärdernas kostnadseffektivitet och kostnadseffektanalyser

En strategi för att uppnå en samhälleligt optimal miljöpolitik, karakteriserad av välavvägda prioriteringar och lämplig ambitionsnivå, bör baseras på en bred ekonomisk analys som tar hänsyn till en åtgärds alla kostnader och nyttor – såväl privata som samhälleliga. Ett grundläggande problem med miljöpolitiska åtgärder är osäkerheten kring åtgärdernas effekt på hälsa och miljö. Att monetärt värdera effekter som inte

först kvantifierats i fysiska termer faller på sin egen rimlighet.⁷

Vi anser att tydligare direktiv måste utformas för miljömålsmyndigheternas arbete med konsekvensanalyser. Ett grundläggande krav på konsekvensanalyserna måste vara att effekterna av åtgärderna som föreslås kvantifieras. Om riksdagen önskar fullfjädrade kostnadsintäktsanalyser måste en stor satsning på ekonomisk värdering av liv, hälsa och miljö genomföras. Saknas resurser till sådan värdering anser vi att direktiven istället bör utformas som ett tydligare krav på systematisk analys av åtgärdernas kostnadseffektivitet.⁸

Förutom att sådana analyser ger oss en möjlighet att se huruvida åtgärderna genomförs till lägsta möjliga kostnad eller inte, undviker denna typ av analys problemet med att monetärt värdera liv, hälsa och miljö.⁹ Det kan upplevas som både kontroversiellt och oetiskt att sätta pris på liv. Även givet ett värde på liv, är tillämpningar inte heller oproblematiska.¹⁰ Till exempel, för att beräkna nyttan av åtgärder som minskar antalet trafikdöda använder Vägverket ”värdet på ett statistiskt liv” (VSL). Detta värde definieras något förenklat som den genomsnittliga betalningsviljan för en viss riskreduktion dividerad med riskreduktionen (se t ex Jones-Lee 1992). Tillämpar man Vägverkets VSL på åtgärder för att minska luftföroreningar uppstår problem eftersom risksituationen vid luftföroreningar ser annorlunda ut. Medan de som dör i trafiken ofta är yngre, är de som dör av luftföroreningar vanligtvis äldre med redan dålig hälsa (Nerhagen m fl 2003). Detta innebär att även om antalet påverkade individer är lika i båda fallen kommer det beräknade antalet räddade levnadsår skilja sig åt.

För miljöpolitiska åtgärder som främst innebär hälsoeffekter föreslår vi vad som inom hälsoekonomi kallas kostnadseffektanalyser (*cost-effectiveness analysis*). I en kostnadseffektanalys beräknar man en åtgärds kostnad *per enhet* hälsoeffekt (t ex räddade levnadsår). Eftersom både kostnaderna och hälsoeffekterna från olika miljöpolitiska åtgärder kan skilja sig åt underlättar en kostnadseffektanalys jämförelser av olika åtgärder.

Ett exempel på en kostnadseffektanalys ges i tabell 1, vilken visar att kostnaden per räddat levnadsår kan variera avsevärt inom olika politikområden (Ramsberg och Sjöberg 1997).¹¹

⁷ Försök att värdera förändringar i miljö och hälsa har gjorts i Sverige, för en översikt se Naturvårdsverket (2004b). Miljöförändringar omfattar förändringar i miljöns kvalitet och förändringar av miljöns/naturens/ekosystemens tillhandahållande av varor och tjänster. Värderingsstudier avseende förändringar av hälsorisker orsakade av någon miljöförändring inkluderar också i sammanställningen.

⁸ Liknande förslag för utvärdering av amerikansk miljöpolitik ges också av Cropper (2004).

⁹ Kostnadseffektivitetsanalysen ger ingen möjlighet att avgöra om åtgärden är samhällsekonomiskt effektiv.

¹⁰ Att värdet på liv dessutom kan variera över individer kan uppfattas på motsvarande sätt. Eftersom värderingen baseras på privat betalningsvilja för att undvika ohälsa/förtidig död oavsett orsak, innebär det att välbärgade individer sannolikt kommer att betinga ett högre livsvärde än mindre välbärgade individer.

¹¹ Sammanställningen grundar sig på forskningslitteratur och rapporter från myndigheter och andra organisationer. Kriteriet för att inkludera en analys var att den skulle behandla livräddande åtgärder i Sverige och rapportera kostnad per räddat liv, kostnad per räddat levnadsår eller tillräckligt med information för att beräkna något av måtten.

Område	Antal åtgärder	Medelvärde	Median
Medicin	101	11 142 19	125 307
Strålning	13	268 586	12 531
Trafiksäkerhet	32	2 167 885	595 206
Tobaksrökning	3	4 207	3 043
Brandförsvär	7	1 890 465	134 257
Olyckor	1	2 506 132	2 506 132
Miljöföroreningar	5	2 103 361	599 682
Brott	1	134 257	134 257

Utdrag från Ramsberg och Sjöberg (1997).

Tabell 1
Kostnaden per räddat
levnadsår inom olika
områden (2004 års
priser)

Enligt Ramsberg och Sjöberg var kostnaden för en av de dyraste livsbesparande åtgärderna, minskad exponering för gaser från bensin, 46,000 gånger högre än för en kampanj mot rökning. Eftersom Ramsberg och Sjöberg inte kontrollerar för åtgärdernas övriga effekter och många av åtgärderna även har effekter utöver att rädda liv, är det inte orimligt att kostnaden per räddat levnadsår varierar något mellan olika områden. Kostnadsskillnaderna i Tabell 1 verkar dock för stora för att enbart kunna förklaras av andra effekter.

I miljöpolitiken vore det till exempel intressant med en kostnadseffektanalys för delmålet som rör radon i inomhusluft under miljömålet "God bebyggd miljö". Radon i bostäder uppskattas orsaka 400 av de totalt cirka 2600 lungcancerfallen i Sverige per år (Pershagen m fl 1993). Enligt delmålet ska inga bostadshus, skolor och förskolor ha radonhalter som överskrider 200 Becquerel per m³ år 2020 (2010 för skolor och förskolor). Boverket, som ansvarig miljömålsmyndighet, uppskattar att radonmätningar av 2,3 miljoner bostäder och lokaler kommer resultera i sanering av 280 000 småhus, 115 000 flerbostadshus och 2500 skolor och förskolor (Boverket 2003). Kostnaden beräknas fram till 2020 att bli drygt 10 miljarder kronor.¹² Då det finns en samspelseffekt mellan rökning och radon innebär det att de allra flesta fallen (cirka 90 procent) av radonrelaterad lungcancer inträffar bland rökare (Statens strålskyddsinstitut 2001). Om samhällets primära målsättning är att minska antalet dödsfall i radonrelaterad lungcancer kan en kostnadseffektanalys illustrera kostnaden per sparat liv i olika åtgärder (radonsanering, rökavvänjningskampanjer, nikotintuggummi) för att minska antalet dödsfall i radonrelaterad lungcancer.

Genom att använda sig av "kvalitetsjusterade levnadsår" (quality-adjusted life years, QALY) kan man ytterligare öka kostnadseffektanalysens informationsvärde.¹³ QALY metoden innebär en viktning av år i hälsa och

¹² Boverket gör själva bedömningen att delmålet kan behöva omformuleras: "Det bör närmare utredas om målsättningen för radon i bostäder är rimlig med tanke på de höga kostnader som krävs för att uppnå dessa." (Boverket 2003, s 74).

¹³ En kostnadseffektanalys som använder QALY kallas inom hälsoekonomin för cost-utility analysis.

år i ohälsa, där ett år i ohälsa har en mindre vikt än ett år i hälsa. Medan ett år i full hälsa viktas med $v=1$, viktas ett år i ohälsa med $0 < v < 1$, där storleken på v beror på graden av ohälsa. Att använda QALYs är dock inte okontroversiellt och det är ett empiriskt problem att hitta lämpliga värden på v för olika hälsotillstånd.

Baserat på Ramsberg och Sjöbergs resultat anser vi det angeläget att det förs en allmän diskussion om hur samhällets resurser ska användas för att rädda liv (t ex via miljöpolitiken). En kostnadseffektiv allokering av resurser uppstår när marginalkostnaden för att rädda ett liv (eller levnadsår) är lika i alla åtgärder. Om marginalkostnaden skiljer sig åt bör resurser omfördelas till det miljömål eller politikområde där marginalkostnaden är som lägst. Avsteg från den principen leder till att färre liv räddas till en given kostnad.

För att bringa klarhet i hur samhällets resurser fördelas för att rädda liv föreslår vi att åtgärder vars främsta effekt är att rädda liv och hälsa använder samma metod för att beräkna åtgärdernas kostnadseffektivitet, oavsett miljömål eller politikområde. Att lista åtgärdernas kostnader och det förväntade antalet räddade levnadsår (eller QALYs) skulle vara användbart både för att jämföra åtgärdsalternativ inom en myndighet och för att jämföra kostnadseffektiviteten hos åtgärdsalternativ mellan myndigheter. I längden borde en ökad transparens i åtgärdernas kostnader och effekter leda till effektivare åtgärder och till en större allmän acceptans av beslutade åtgärder.

4. Miljömålsmyndigheternas kompetens

I tidigare nämnda regeringsuppdrag till Naturvårdsverket (Naturvårdsverket 2004a) framkommer att myndigheter som är mer "utredningsinriktade" (t ex Konjunkturinstitutet, Livsmedelsekonomiska institutet, SCB, SIKa) har större förutsättningar för att genomföra konsekvensanalyser än de miljömålsmyndigheter som faktiskt beslutar om föreskrifter och allmänna råd. Man kan fråga sig vad orsaken till denna slutsats är. Är det personalens kompetens som skiljer sig åt mellan myndigheterna eller är det karaktären på myndighetens verksamhetsområde?

Under hösten 2004 genomförde vi en enkel enkätundersökning till samtliga miljömålsmyndigheter där vi frågade efter personalens formella utbildning.¹⁴ Svaren bekräftar att det råder stor brist på formell nationalekonomisk kompetens på dessa myndigheter. Även om utbildning i nationalekonomi inte utgör ett krav för att utföra konsekvensanalyser – motsvarande kunskaper kan förvärfvas på annat sätt¹⁵ – är det intressant att bilda sig en uppfattning om vilken formell nationalekonomisk kompetens miljömålsmyndigheterna besitter. Medan nationalekonomisk kompetens är värdefull för själva analysarbetet i en konsekvensanalys, är naturveten-

¹⁴ Enkäten skickades som en allmän förfrågan per e-post till samtliga miljömålsmyndigheter. Svarefrekvensen var 100 procent.

¹⁵ Boverket och Naturvårdsverket har t ex tagit fram handböcker/interna föreskrifter för hur en konsekvensanalys ska genomföras (Boverket 2004, Naturvårdsverket 2003).

skaplig kompetens betydelsefull för arbetet med att förstå orsakssamband och kvantifiera effekterna av en åtgärd.

Enkäten innehöll tre frågor: Hur många anställda har miljömålsmyndigheten? Hur många av de anställda har en universitets- eller högskoleexamen i nationalekonomi? Hur många av de anställda har en universitets- eller högskoleexamen i något naturvetenskapligt ämne?¹⁶

Resultatet från undersökningen visar att antalet anställda med formell kompetens inom nationalekonomi, det vill säga med en högskole- eller universitetsexamen i ämnet, utgör knappt en procent av miljömålsmyndigheternas samlade personalstyrka.¹⁷ Motsvarande andel för ”naturvetare” är 36 procent. På tre av miljömålsmyndigheterna finns inte en enda person med formell nationalekonomisk utbildning. Även om personalens sammansättning på miljömålsmyndigheterna naturligtvis inte utgör den enda orsaken till den miljöpolitik som nu förs i Sverige, kan den vara bidragande orsak. Trots allt är det miljömålsmyndigheternas personal som utarbetar mycket av politikernas beslutsunderlag i miljöfrågor.

5. Slutsatser

I Sverige finns lagstiftning som reglerar när konsekvensanalyser ska genomföras, men det saknas detaljstyrning av hur de ska genomföras och vad de ska innehålla. I praktiken bestäms innehåll och utförande av praxis. I de fall när konsekvensanalyser inte genomförs, bryter myndigheterna mot gällande lagstiftning. Eftersom det, så vitt vi vet, inte görs några försök till att upprätthålla lagstiftningen, kan man fråga sig om införandet av konsekvensanalyser bara var ett utslag av politisk retorik?

Givet att åtgärderna för att nå delmålen till miljö kvalitetsmålen endast i begränsad omfattning är föremål för konsekvensanalys, uppkommer naturligtvis frågan om miljö kvalitetsmålen samhällsekonomiska effektivitet. I brist på konsekvensanalyser vet vi inte vilka samhällsliga kostnader och nyttor som är förknippade med miljöpolitiken. För att förstå hur våra begränsade resurser ska användas effektivt behöver vi analyser som klargör om det finns en rimlig proportion mellan miljö målet man vill uppnå och de kostnader man är beredd att ta. Att lättvindigt spendera statliga och privata medel på miljöpolitiska åtgärder är inte godtagbart även om ändamålet är gott. Självklart tycker vi att det är viktigt att Sverige minskar belastningen på den nationella och globala miljön, men det är viktigt att det sker på ett sätt som även tar hänsyn till kostnaderna. Vi föreslår därför fem förändringar för att förbättra myndigheternas och riksdagens beslutsunderlag och för att åstadkomma en effektivare miljöpolitik.

Gällande lagstiftning och instruktioner i myndigheternas regleringsbrev ska *efterlevas* (en självklarhet som tål att påpekas). Om miljömålsmy-

¹⁶ Definitionen av ”naturvetare” kan skilja sig åt mellan myndigheter.

¹⁷ På de miljömålsmyndigheter som svarat på enkäten finns totalt 3,523 personer anställda. Av dessa är 29 nationalekonomer medan 1,256 är naturvetare.

digheterna saknar resurser för att genomföra konsekvensanalyser bör de tillföras medel.

Tydligare *krav* på vad en konsekvensanalys ska *innehålla* behövs för att öka de samhällsekonomiska konsekvensanalysernas kvalitet. Detta bör ske antingen genom tydligare lagstiftning eller genom utförligare instruktioner i myndigheternas regleringsbrev. I återrapporteringskraven i regleringsbrevet kan regeringen specificera vad analyserna bör innehålla.

För att konsekvensanalyser i form av kostnadsintäktsanalyser ska kunna genomföras krävs en stor *satsning på att ekonomiskt värdera liv, hälsa och miljö*. Saknas resurser till sådan värdering anser vi det bättre att, i nuläget, fokusera på åtgärdernas kostnadseffektivitet.

För att utvärdera kostnadseffektiviteten hos miljöpolitiska åtgärder som främst leder till räddade liv och förbättrad hälsa föreslår vi att de miljömålsansvariga myndigheterna använder sig av *kostnadseffektanalyser* och, om möjligt, *kvalitetsjusterade levnadsår*. Genom denna typ av analys kan åtgärdernas kostnadseffektivitet jämföras både inom och mellan myndigheter vilket bör öka miljöpolitikens transparens.

Arbetet med *samhällsekonomiska analyser bör involvera nationalekonomer*. Då sådan kompetens är en bristvara hos flera av miljömålsmyndigheterna bör myndigheterna rekrytera kompetens, alternativt anlita befintlig kompetens hos de mer utredningsinriktade myndigheterna. Oavsett tillvägagångssätt är det viktigt att ekonomer kommer med i ett tidigt skede så att analyserna kan fungera som det var tänkt – som beslutsunderlag.

REFERENSER

Boverket (2003), *Fördjupad utvärdering till miljömålsarbetet – God bebyggd miljö*, Boverket, Karlskrona.

Boverket (2004), *Vad kostar det samhället? ABC i samhällsekonomiska bedömningar*, Boverket, Stockholm.

Cropper, M L (2004), "Better Evaluation of Life-Saving Environmental Regulations", kapitel 25 i Morgenstern, R D och P R Portney (red), *New Approaches of Energy and Environment: Policy Advice to the President*, Resources for the Future, Washington.

Ds 1998:43, Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning.

Elofsson, K och I-M Gren (2004), "Kostnadseffektivitet i svensk miljöpolitik för Östersjön – en utvärdering", *Ekonomisk Debatt*, nr 3, årgång 32.

Executive Order 12866 Regulatory Planning and Review, <http://www.epa.gov/fedrgstr/eo/eo12866.htm>

Jones-Lee, M (1992), "Paternalistic Altruism and the Value of Statistical Life", *The Economic Journal*, vol 102, s 80-90

Miljömålsrådet (2004), *Miljömålen – allas vårt ansvar*, Miljömålsrådets utvärdering

av Sveriges 15 miljömål, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2003), *Konsekvensanalys steg för steg -Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2004a), *Ekonomiska konsekvensanalyser i myndigheternas miljöarbete - Förslag till förbättringar*, Rapport 5398, Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2004b), *The Economic Value of Environmental Change in Sweden – A Survey of Studies*, Rapport 5360, Naturvårdsverket, Stockholm.

Nerhagen, L, H Johansson och C Andelius (2003), *Marginalkostnadsberäkning av luftburna föroreningar från fordon – problem med differentiering, interdependens och variabilitet*, VTI notat 35-2003, Väg- och transportforskningsinstitutet, Linköping.

Pershagen, G, O Axelson, B Clavensjö, L Damber, G Desai, A Enflo, F Lagarde, H Melander, M Svartengren, G A Swedjemark, G Åkerblom (1993), *Radon i bostäder och lungcancer. En landsomfattande epidemiologisk undersökning*, IMM-rapport 2/93.

- Ramsberg, J A L och L Sjöberg (1997), "The Cost-Effectiveness of Lifesaving Interventions in Sweden", *Risk Analysis*, vol 17, s 467-478.
- Regeringens proposition (2000/01:130), *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- Regeringens proposition (2004/05:1), *Budgetpropositionen för 2005*.
- Regeringens proposition (2004/05:150), *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.
- Regeringskansliet (2004), "Sammanställning av remissvaren på Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar (M2004/622/MK)", <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/25/37/57f7cf5f.pdf>
- Riksdrevisionen (2005), *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för litet*, RIR 2005:1, Riksdrevisionen, Stockholm.
- SFS 1995:1322, Verksförordning.
- SFS 1998:808, Miljöbalk.
- SFS 1998:905, Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar.
- SFS 1998:1474, Kommittéförordning.
- SFS 1998:1820, Förordning om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor.
- SFS 2004:660, Förordning om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.
- SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*, Utredningen om översyn av verksförordningen.
- Statens strålskyddsinstitut (2001), Strålskyddsnytt Nr 1 2001, Årgång 19.