

# Samhällsekonomisk problemanalys - en förutsättning för effektiva styrmedel

## FORUM FÖR TILLÄMPAD SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS 2019

*Samhällsekonomisk problemanalys* var temat för 2019 års Forum. Problemanalys är en viktig första steg i en samhällsekonomisk analys enligt Naturvårdsverkets handledning för samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Totalt deltog 72 personer på 2019 års Forum. De flesta deltagare representerade myndigheter men även konsulter och forskare deltog under dagen. En generell lärdom från årets Forum är att samhällsekonomiska problemanalyser är centrala för att förstå beteenden och drivkrafter i samhället, något som är nödvändigt för att kunna utforma en effektiv miljöpolitik.

Forum för tillämpad samhällsekonomisk analys är en mötesplats där myndigheter och andra aktörer kan diskutera och dela erfarenheter av hur samhällsekonomiska analyser kan tillämpas i miljöarbetet. Forum är även en arena för att sprida kunskap och utveckling av samhällsekonomiska analyser.

### Samhällsekonomisk problemanalys ur olika perspektiv

Tre talare var inbjudna för att inledningsvis ge sitt perspektiv på problemanalys ur ett nationellt perspektiv, ett EU-perspektiv samt ur finansdepartementets synvinkel.

**Sara Forsstedt**, ekonomiedoktor i nationalekonomi som har arbetat med samhällsekonomi och konsekvensanalyser på Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Transportstyrelsen och, för närvarande, på Trafikverket presenterade ESO-rapporten "Tänk efter före" som publicerades 2018.

I rapporten beskriver Forsstedt att OECD har arbetat för att öka användningen av konsekvensanalyser. Forsstedt pekar dock på att Sverige halkar efter på området och lyfter fram att de konsekvensanalyser som genomförs ofta är av bristande kvalitet. Oftast är det bara effekter för statsbudget och näringsliv som redovisas. De görs oftast även i ett skede då problem- och målformuleringar redan är fastställda. Dessutom saknas många gånger analys av olika handlingsalternativ, inklusive alternativet att inte göra någonting alls. Resultatet blir en konsekvensanalys som alltför ofta bara stödjer och motiverar det liggande förslaget. Forsstedt menar därför att konsekvensanalyser behöver göras tidigare, bättre och vara bredare.

[Sara Forsstedt, ESO/Trafikverket](#)

**Marielle Juhlin**, VD för Policy Impact delade med sig av sina erfarenheter från arbetet med samhällsekonomiska konsekvensanalyser i Storbritannien och för EU-kommissionen.

Juhlin berättade om hur EU:s granskningsorgan och hur Storbritannien systematiskt arbetat för att göra samhällsekonomiska konsekvensanalyser till ett viktigt underlag vid beslut. Samtidigt pekar Juhlin på ett antal utmaningar. Bland annat menar Juhlin att det finns en tendens att utreda "favoritalternativet" i större utsträckning än andra alternativ. Problemanalysen brister ofta och det är ett stort fokus på utvärdering där de effekter som är enkla att mäta också blir de som får betydelse.

Juhlin lyfter fram betydelsen av att det finns enhetliga och tydliga riktlinjer för hur samhällsekonomiska problem- och konsekvensanalyser bör genomföras. Hon menar bland annat att regeringskansliet behöver utveckla sin metodkompetens och ser även ett behov av att öka samarbetet mellan myndigheter för att få till fler sektorsövergripande analyser.

[Marielle Juhlin, Policy Impact](#)

**Anna Segerstedt**, handläggare från Finansdepartementets budgetavdelning, gav sin syn på vikten av problemanalys och varför den ibland brister. Alla förslag som har ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser ska alltid beredas av budgetavdelningen på Finansdepartementet och analyseras utifrån kriterierna effektivitet, budgetdisciplin och kostnadseffektivitet. För att kunna göra en sådan analys är det centralt att förslagen innehåller en samhällsekonomisk problemanalys.

Segerstedt menar att tidsperspektivet ofta gör att problemanalysen blir för grund. Ibland spelar även opinionsläget roll eftersom det kan finnas starka idéer om vad som är orsaken till ett problem i samhället utan att det är analyserat. Ibland innehåller direktiv till utredningar eller regeringsuppdrag flera politiska mål som kan stå i konflikt med varandra vilket kan försvåra genomförandet av en problemanalys. Ibland saknas det även kunskap om vad problemet beror på och i sådana fall är det extra viktigt att förlänga tidsperspektivet så att prioriteringarna blir rätt. Det är något man arbetar med på regeringskansliet.

[Anna Segerstedt, Finansdepartementet](#)

## Gör myndigheterna samhällsekonomiska problemanalyser?

Naturvårdsverket har låtit WSP granska samhällsekonomiska analyser gjorda av myndigheter inom miljömålsarbetet under 2018–2019 med syftet att ge en översikt av vilka typer av analyser som myndigheter gör, och att bedöma om de inkluderar en problemanalys. **Maria Noring** från WSP redovisade resultatet av granskningen.

Genomgången visade att knappt hälften av ex ante-analyserna beskriver miljöproblemet och dess orsaker. De rapporter som innehåller en sådan analys är publicerade av Boverket, Energimyndigheten, Havs- och Vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. En tredjedel av rapporterna innehåller delvis en problemanalys och resten saknar helt problemanalys.

Av de rapporter som har en problemanalys finns oftast en tydlig koppling till de förslag på styrmedel och åtgärder som ges. I lite mindre än hälften av rapporterna utreds dock ett från början givet lösningsförslag. Det kan vara problematiskt eftersom det kan finnas mer kostnadseffektiva alternativ som då inte undersöks. I några av rapporterna är det tydligt att Naturvårdsverkets handledning för samhällsekonomiska konsekvensanalyser har följts. Detta gäller främst de analyser som har gjorts under Fördjupad utvärdering av miljömålen.

## Så gör du en samhällsekonomisk problemanalys

**Ficre Zehaie**, ekonomiedoktor i nationalekonomi och expert i styrmedelsanalys, presenterade Naturvårdsverkets handledning. Den riktar sig till både beställare och utredare och innehåller fördjupningar för miljöekonomier.

Handledningen lägger större fokus än tidigare på att analysera miljöproblemet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Miljöproblem är oavsiktliga effekter av val och beslut vi människor gör, tex vad vi äter, hur vi förflyttas oss och tillverkar det vi behöver. Om vi ska kunna lösa miljöproblemen i grunden är det samhällsekonomiska perspektivet nödvändig i miljöpolitiken för att kunna hantera de val och beslut som orsakar miljöproblemen. Handledningen i samhällsekonomisk analys är en stegvis vägledning om hur lösningar till miljöproblem kan hittas med utgångspunkt från det som i grunden orsakar miljöproblemen. Första steget beskriver hur en problemanalys kan tas fram. Problemanalysen görs i tre delar: (1) identifiera val och beslut som orsakar miljöproblemet, (2) förtydliga miljöproblemet naturvetenskapligt och (3) förtydliga miljöproblemet samhällsvetenskapligt.

### **Steg 1 Identifiera val och beslut som orsakar miljöproblemet**



Första steget handlar om att identifiera de val och beteenden, eller de externa effekter, som i grunden orsakar miljöproblemet. Att identifiera externa effekter är viktigt för att förstå vilka problem staten behöver lösa. Samtidigt brukar konsekvensanalyser sällan innehålla sådana analyser. Det kan bero på att det saknas kunskap i styrmedelsanalys och miljöekonomi i utredningar eller uppdrag. Handledningen delar upp externa effekter i: informationsproblem, effekter på tredje part, förvaltning av gemensamma tillgångar och externa effekter om kunskap och miljö (se länk De vanligaste kategorierna av externa effekter inom miljöområdet: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsekonomisk-konsekvensanalys/Vad-ar-miljoproblemet/Fordjupat-stod/Kategorier-av-externa-effekter/> ).

### **Steg 2 Förtydliga miljöproblemet naturvetenskapligt**



Steg två handlar om att beskriva miljöproblemet i fysiska, kemiska, biologiska och ekologiska termer. Det handlar om att få en klar bild över miljöproblemets påverkan på natur och människor genom att till exempel identifiera hur stora utsläppen är, vilka utsläppskällorna är, hur utsläppen sprids i miljön och vilka typer av skador utsläppen orsakar för människor och natur.

### **Steg 3 Förtydliga miljöproblemet samhällsvetenskapligt**



Det är även viktigt att analysera hur betydelsefulla de naturvetenskapliga förändringarna är för människor och samhället i stort. Det ger vägledning i om samhället bör prioritera ett miljöproblem eller inte. För detta behöver miljöproblemet värderas. Det handlar om att kvalitativt eller kvantitativt uppskatta hur stora skador som miljöproblemet orsakar samhället.

## **Problemanalysen kan göra skillnad**

**Emelie Aurell**, samhällsekonom på Naturvårdsverket, presenterade ett exempel på ett regeringsuppdrag där den samhällsekonomiska analysen gjorde skillnad för uppdragets inriktning och resultat.

Regeringsuppdraget handlade om att Naturvårdsverket skulle utreda hur ekonomiska styrmedel kan minska påverkan på luftkvaliteten av småskalig vedeldning genom exempelvis en skrotningspremie för gamla vedpannor. Den samhällsekonomiska problemanalysen visade att det handlade om externa effekter, påverkan på tredje part och påverkan långt fram i tiden samt ett lokalt diffust utsläpp där utsläpparen har informationsfördel kontra regleraren. En skrotningspremie skulle inte lösa detta problem effektivt. Problemanalysen gjorde att kunde uppdraget att istället för att lägga tid på att designa en skrotningspremie rikta in arbetet på en annan lösning som tydligare löste det identifierade miljöproblemet. Istället för en skrotningspremie utredde vi ett stöd för utbyte av äldre vedpanna med krav på vad som får installeras när den äldre vedpannan kopplats ur. Samt att se över hur en lagstiftning kan se ut som även reglerar befintliga installationer.

## **Workshop – gör en problemanalys**

På eftermiddagen fick deltagarna delta i workshops för att kunna tillämpa förmiddagens lärdomar och tillsammans genomföra en samhällsekonomisk problemanalys på ett verkligt case. Deltagarna kunde välja bland tre case:

- Trafik – hur uppnår vi minskat trafikarbete för att nå 2030-målet om koldioxidutsläpp?
- Engångsartiklar – hur minskar vi de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar?
- Dagvatten – hur ökar vi omhändertagandet av kvantiteter av dagvatten inom privata fastigheter?

Flera lärdomar drogs under dessa workshops. Bland annat att det är viktigt att ha en gemensam begreppsapparat. Det blev många diskussioner om hur vi definierar miljöproblem, externaliteter och andra begrepp. I vissa fall där frågeställningen var bred krävdes det att mycket tid lades på steget "förbered problemanalysen" för att bena ut vilka miljöproblem som avsågs lösas. Men det blev en viktig lärdom eftersom uppdragen till myndigheter ofta har denna breda karaktär. Ytterligare lärdomar är att analysen är en iterativ process.

## **Lärdomar och erfarenheter från 2019 års Forum för tillämpad samhällsekonomisk analys**

2019 års Forum togs emot väl enligt de som svarade på utvärderingen (26 personer). 85 procent svarade att konferensen bidrog till ökade kunskaper inom samhällsekonomisk analys. Deltagarna tyckte att förmiddagens presentationer bidrog till ny kunskap och nya perspektiv och flera

poängterade att eftermiddagens workshops bekräftade att det inte alltid är så enkelt att i praktiken genomföra en samhällsekonomisk problemanalys.

En lärdom från Forum 2019 är att problemanalysen blir bäst när olika kompetenser diskuterar problemet. Det var även något som framkom i utvärderingen där några ställde frågan om huruvida Forum borde riktas till en bredare målgrupp. Samtidigt lyfte några deltagare upp nyttan med att Forum kan fungera som en "branschträff" för samhällsekonomer.

Många av deltagarna på årets Forum ställde frågor om handledningen och hur den tillämpas på Naturvårdsverket. En reflektion är att handledningen är ett levande dokument som hela tiden uppdateras. Det är en lärandeprocess som pågår.

Ytterligare en reflektion från de diskussioner som fördes på Forum är att det kan uppstå en del förvirring kring hur begreppet miljöproblem används i handledningen. Handledningen ger vägledning i hur man kan utreda om miljöproblemet bör hanteras med hjälp av statliga styrmedel. Det kan således finnas problem som inte bör hanteras av staten men som människor likväl vill definiera som ett miljöproblem.

Flera deltagare efterfrågade även att handledningen skulle kunna laddas ned som en PDF-fil.