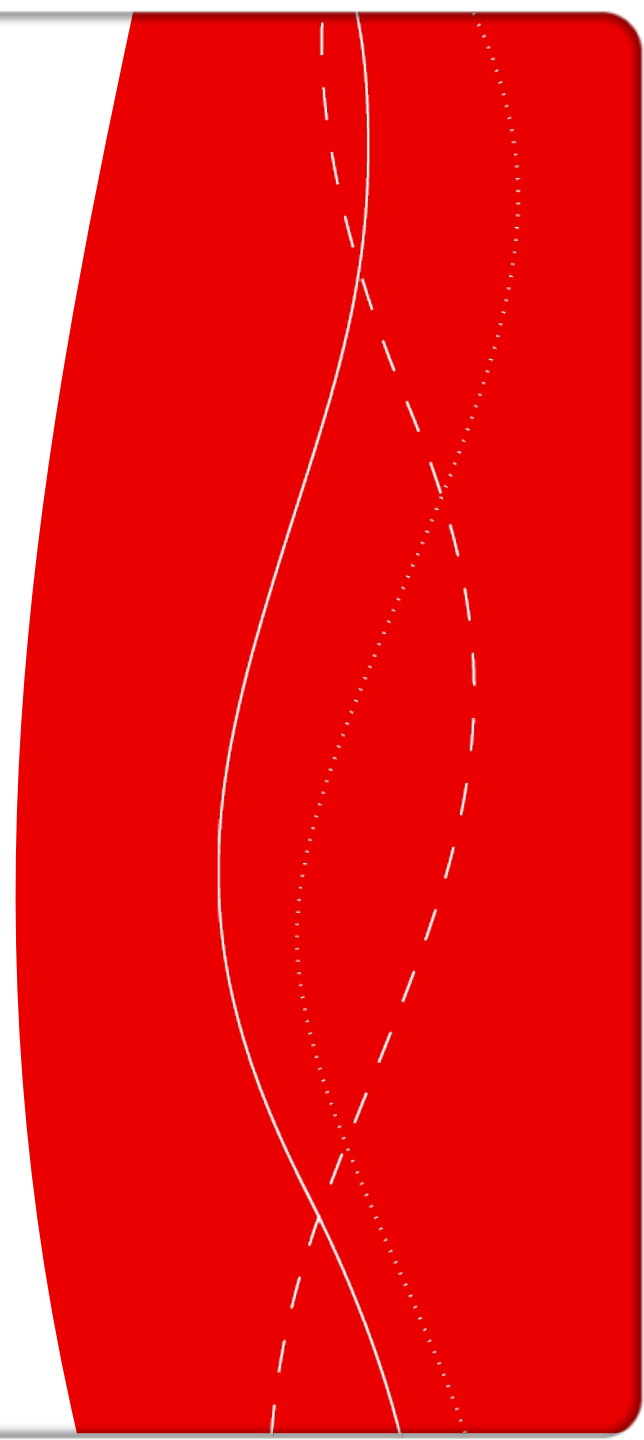




Politiska krav och tjänstemäns roll för analys av och beslut om styrmedel

Lena Nerhagen, Ek. dr. och projektledare

Presentation på Perspektiv på energi 2017
Programkonferens 2017-12-06



Projektet

Övriga deltagare: Heather Congdon Fors, GU; Johanna Jussila Hammes, VTI (nu Konjunkturinstitutet); Lisa Hansson, LiU och Högskolan i Molde; Roger Pyddoke, VTI

Referensgrupp: Lina Andersson t.o.m. vår 2017, Transportstyrelsen; Johanna Fareljus, Naturvårdsverket; Sten Hammarlund, Trafikverket; Anders Lewald, Energimyndigheten; Anders Ljungberg, Trafikanalys

Bakgrund och syfte: Utgångspunkten för ansökan var bedömningen att det saknas en utvecklad svensk praxis för att i förväg genomföra systematisk analys av styrmedel/åtgärder och för att väga av effekter mellan olika samhällsmål åtminstone på områden energi och miljö. Detta till skillnad från EU och USA där Regulatory Impact Assessment (regleringskonsekvensbeskrivning), som baseras på samhällsekonomisk analys, används.

Det förväntade resultatet är en bättre förståelse för varför, eller varför inte, samhällsekonomiska analyser av detta slag används i svensk statsförvaltning och om det skiljer sig åt mellan olika myndigheter.

Genomförande: 3 fristående men ömsesidigt beroende delprojekt med utgångspunkt från Sveriges arbete med EU:s förnybarhetsdirektiv 2009/28/EC. Detta är ett direktiv som berör flera av de i projektet deltagande myndigheterna. EU:s arbete inleddes 2007 med en "Communication" om "An Energy Policy for Europe".

Delprojekt 1 - RKB (RIA) ses som en innovation i offentlig förvaltning på EU-nivå – men har denna innovation nått Sverige?

Genomförande: Dokumentstudier (Regeringskansliets faktapromemorior och årsberättelser till riksdagen, underlagsrapporter framtagna av myndigheter enskilt eller gemensamt, klimatrapporering till FN m.fl. från 2004).

Resultat: RIA och CBA har inte använts i svenskt arbete vilket förklaras av:

- RIA, which includes a “logic of economic analysis”, is difficult to implement in systems based on negotiated policy-making traditions (Wegrich 2011).
- National agencies play a central role in the government, as advisories and agenda setters, however the general tendency today is to offer the agencies a fairly free hand in the form of a framework budget (Wockelberg 2014).
- Ordinance 2007:1244 on impact assessment only applies to regulatory agencies and has a focus on simplification for business.
- The Swedish tradition is using commissions of inquiry as a basis for regulation; they often neglect the use of RIA (Petersson 2016).
- Consultation in the parliamentary committee on EU affairs comes late in EU’s decision-making process; therefore, the room for maneuvering is limited.

Delprojekt 2 – Experiment i form av en enkätstudie om beslutsfattande i offentliga organisationer.

Genomförande: Utveckling av teoretiska modeller för beslutsfattande i offentlig förvaltning, baserat på tidigare forskning om karriärhänsyn och kognitiv dissonans, samt enskilda tjänstemäns beslut att genomföra CBA. Därutöver ”enkätexperiment” av typen ”betalningsviljestudier” till tjänstemän på de fem deltagande myndigheterna.

Resultat: Enligt teorin så kan organisationskultur och förutsättningar för att arbeta med CBA påverka tillgången på kompetens på detta område på en myndighet. När det gäller valet att göra en CBA påverkas det bland annat av riskpreferenser, kompetens och om det finns en budgetrestriktion.

Enkäten visar:

- Att personer med nationalekonomisk kompetens utgör en liten andel av tjänstemännen som besvarat enkäten (runt 10% exklusive TRAFKA).
- Att preferenserna mellan nationalekonomer och övriga skiljer sig åt på olika sätt, bland annat gällande risk.
- Att information om budgetrestriktion spelar roll för gjorda val i ”handlingsplansfrågan” för alla myndigheter utom Trafikverket. Gruppen som fått denna information är mindre benägna att välja de alternativ som är dyrare (kr/kg utsläpp) men som ger stor minskning av koldioxid.

Delprojekt 3 – Tjänstemäns dagliga praktik, hur kunskap integreras i beslutsfattande och policyprocessen.

Genomförande: Djupintervjuer och dokumentstudier för att fånga sådana omständigheter som styr tjänstemännens vardagliga val. Syftet är att få en fördjupad förståelse för tjänstemännens arbetssituation och hur de arbetar med konsekvensanalyser och hanterar olika avvägningar som exempelvis målstyrning medför.

Resultat: Två nyligen genomförda processer gällande handlingsplaner rörande omställning av transportsystemet har studerats. Bägge är regeringsuppdrag.

Den ena processen har resulterat i "ny förpackning av pågående politik" och eftersom RIA/CBA inte legat till grund för tidigare beslut så har denna typ av underlag inte påverkat förslagen. Det var inte heller något som tjänstemännen reflekterat över om det behövdes.

I den andra processen har samhällsekonomisk analys varit en del i arbetet men den har inte integrerats i de olika arbetsgrupper som bildats med utgångspunkt från olika transportslag. Resultaten från den samhällsekonomiska analysen presenterades i en separat rapport. Tidigare framtagna rapporter är en utgångspunkt och sätter förutsättningarna för arbetet. Följande citat är hämtat från slutrapporten och illustrerar en syn på samhällsekonomisk analys som vi även såg i underlagen i delprojekt 1: "*Värdering av samhällsekonomiska kostnader är förknippade med stor osäkerhet. Dels för att transportsystemet och påverkan på samhället förändras över tid och dels för att kunskapen om trafikens olika effekter sällan är kompletta liksom de metoder som används för att värdera dessa effekter.*"

Det är två problem med denna syn på samhällsekonomisk analys: 1) även empiriska studier och modeller inom andra vetenskaper är behäftade med stor osäkerhet och 2) monetär värdering är en mindre komponent i en bredare samhällsekonomisk analys typ RIA. Fokus i en sådan är snarare effektsamband och förståelse för effekter i ett dynamiskt samhällssystem.

Output

- 7 projektmöten (första 22/4-2015)
- Lunchföreläsning Energimyndigheten 2015-11-12
- Seminarium med Energimyndigheten 2016-05-13
- 3 referensgruppsmöten (första 24/5-2016). Gruppen har också under våren 2017 bidragit till genomförandet av enkäten i delprojekt 2
- Presentation av resultat delprojekt 1 på konferensen Regulatory governance, juni 2016
- Presentation av resultat om RIA på ITF-OECD konferens 5/10-2016 samt Forum för tillämpad samhällsekonomisk analys 22/11-2017
- Presentation Triple Steelix 2017-05-23
- Presentation av projektet på Transportforum 2018
- Avslutningsseminarium planeras i april/maj 2018
- **Publikationer:**
 - Implementing regulatory measures in Sweden: on policymaking traditions and the non-use of regulatory impact assessment. Submitted Journal of Environmental Policy & Planning
 - Bidrag till "ITF-OECD Discussion paper" och artikel i Ekonomisk debatt nr. 3 2017
 - The impact of career concerns and cognitive dissonance on bureaucrats' use of cost-benefit analysis. CTS WP no. 2017:5
 - WP 2 delprojekt 2 – pågående – (till WCERE i Göteborg 31 januari)
 - Artikel delprojekt 2 om enkätens "choice experiment" färdigställs under våren 2018
 - Artikel delprojekt 3 färdigställs våren 2018