



Bilaga 1.

Utgångspunkter för styrning och uppföljning

Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19)



Bilaga 1 Utgångspunkter för styrning och uppföljning

Styrningen av klimatpolitiken följer det allmänna regelverk som gäller för det svenska statskicket. Den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan innebär att riksdagen är folkets främsta företrädare, att regeringen är ansvarig inför riksdagen, att regeringen styr riket och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Myndigheterna rapporterar tillbaka till regeringen, som i sin tur förser riksdagen med det underlag som riksdagen behöver för att följa upp de politiska beslutens genomförande.

Styrningen ställs på särskilt stora prov inom ett komplext område som klimatpolitiken. Utgångspunkten är de klimatinsatser som genomförs för att nå riksdagens miljö kvalitetsmål, *Begränsad klimatpåverkan*.¹ Riksdagens beslut berör flera sektorer och många olika aktörer. Klimatpolitiken ställer därför särskilda krav på regeringens styrning och samordning.

Klimatpolitiken berör inte bara interna förhållanden inom den offentliga sektorn utan har också stora konsekvenser för andra delar av samhällslivet. För att ge myndigheter, företag och konsumenter rimliga planeringsförutsättningar krävs att regeringen klargör hur utsläppen av växthusgaser ska minska över tid. Det krävs långsiktiga spelregler och en samlad rapportering för att berörda aktörer ska kunna fatta rationella beslut, exempelvis om investeringar och andra åtgärder med lång tidshorisont.

Eftersom klimatpolitiken är långsiktig och berör stora värden ställs särskilda krav på granskning och uppföljning. Riksrevisionens generella uppdrag är att granska om statens resurser används effektivt. Genom en grundlagsfäst och oberoende revision kan Riksrevisionen bidra till att stärka demokratisk insyn och god resurshushållning inom klimatpolitiken.

Tydliga mål

Tydliga mål är en grundläggande förutsättning för framgångsrik politisk styrning. Målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull och för att målen ska kunna ställas i relation till kostnaderna. För att målen för en verksamhet ska vara möjliga att följa upp måste resultatinformationen vara relevant i förhållande till de uppsatta målen.²

¹ Se exempelvis bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

² Se bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01:101 och bet. 2003/04:JU1, rskr. 2003/04:106.

För att de klimatpolitiska insatserna ska få avsedd effekt krävs väl definierade och uppföljningsbara mål både på kort och på lång sikt. För att långsiktiga mål ska få en styrande effekt bör de inte endast beskriva en allmän inriktning utan också ange vid vilken tidpunkt ett visst mål ska uppnås.³ Ett sätt att underlätta analyser av måluppfyllelsen är att genom en utsläppsbana tydliggöra hur utsläppen avses minska under de kommande årtiondena. Givet den konstitutionella arbetsfördelningen är det riksdagen som lägger fast målen för klimatpolitiken. Regeringen behöver föreslå till riksdagen i vilken takt som utsläppen av växthusgaser ska minska och ange vilka insatser som är erforderliga.⁴

Samlad analys

En förutsättning för effektiv styrning är ett kunskapsunderlag där kostnader, effekter och sidoeffekter analyseras inte bara för varje separat insats utan också i ett helhetsperspektiv. För att olika mål ska kunna uppnås till låga kostnader och utan oönskade sidoeffekter krävs en samlad analys.⁵

Behovet av en sådan samlad analys är särskilt stort inom klimatområdet eftersom klimatpolitiken så starkt påverkas av andra samhällsmål. För att minska risken för att olika styrmedel hämmar och motverkar varandra måste beslut som väsentligt påverkar förutsättningarna att nå klimatmålen analyseras och samordnas av regeringen. Därmed ställs stora krav på Regeringskansliets förmåga att hantera målkonflikter, prioritera och samordna insatser. Styreffekten riskerar att utebli om inte regeringen preciserar hur klimatmålen ska prioriteras och vägas mot andra mål och samhällsintressen.

Fungerande ansvarsutkrävande

Den representativa demokratin bygger på möjligheten att utkräva politiskt ansvar. Fungerande ansvarsutkrävande förutsätter att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt och att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.⁶

³ Bet. 2007/08:FiU2, Ekonomistyrningsverket (ESV 2007:23), *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01: 101 och bet. 2003/04:JuU1.

⁴ I bet. 2010/11:MU1, rskr. 2010/11:119 efterfrågar utskottet att regeringen ska redovisa den trend som kan iakttas fram till 2050 – det vill säga om utsläppen bedöms minska i önskad omfattning. Även i LETS 2050, *Vägval 2050 – Styrningsutmaningar och förändringsstrategier för en omställning till ett kolsnålt samhälle*, LETS-rapport november 2011, s 8 och 24, framförs att det är viktigt med tydligt ledarskap där en av de viktigaste uppgifterna för staten uppges vara att ange färdriktningen och etablera en politisk vision som viktiga samhällsaktörer kan ställa sig bakom. Men det framförs också att visionen bör åtföljas av politiska åtgärder för att styra och organisera genomförandet och för att skapa trovärdighet, legitimitet och acceptans för klimatomställningen.

⁵ Även miljö- och jordbruksutskottet har i bet. 2011/12:MU1, rskr. 2011/12:99 framfört vikten av att se till vilka effekter de samlade åtgärderna får. "För att uppnå en god ekonomi och för att hushålla med de gemensamma resurserna bör den kombination av åtgärder genomföras som långsiktigt uppnår det önskade målet till lägsta möjliga kostnad, det vill säga den mest kostnadseffektiva åtgärds kombinationen."

⁶ Ahlbäck Öberg, Shirin, *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället*, i red. Rothstein, Bo, *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, fjärde upplagan, 2010 s. 171–172.

Eftersom klimatpolitiken berör flera olika samhällssektorer och aktörer är det särskilt angeläget att klargöra uppgifts- och befogenhetsfördelningen mellan riksdag, regering, statliga förvaltningsmyndigheter och andra organ. Risken är annars att ansvaret faller mellan stolarna och att olika aktörer skyller på varandra. Sättet att organisera ansvarsutkrävandet får stora konsekvenser för väljarnas möjligheter att utkräva ansvar på valdagen och därmed för den representativa demokratis funktionssätt.

Klargörande återrapportering

Kunskap och information är en avgörande förutsättning för politisk styrning i allmänhet och demokratiskt ansvarsutkrävande i synnerhet.

Insatser som väsentligt påverkar förutsättningarna att nå klimatmålen bör därför rapporteras samlat och transparent. Kostnader, effekter och sidoeffekter bör redovisas per styrmedel och samlat.⁷ Riksdagen behöver en sådan klargörande återrapportering för att kunna följa om insatser och ambitionsnivå är rimliga utifrån klimatmål och andra samhällsmål.

Kontinuerlig uppföljning

Effektiv mål- och resultatstyrning kräver en kontinuerlig uppföljning av utfallet av olika insatser. Därmed kan riksdagen och andra berörda aktörer få en aktuell lägesbild av huruvida den förda politiken är framgångsrik eller inte. En sådan uppföljning bör innehålla information om i vilken utsträckning som de politiska målen uppnås. Vidare ska resultatet av insatta resurser kunna ställas mot kostnaderna.⁸

Inom klimatpolitiken bör en kontinuerlig uppföljning inte bara ge information om dagsaktuella utfall utan också ge möjlighet att bedöma hur dagens insatser kan ge effekt på längre sikt. Därmed blir det möjligt att bedöma hur dagens insatser påverkar förutsättningarna för måluppfyllelse både på kort och på lång sikt. En kontinuerlig uppföljning bör också ge upplysning om kostnader och sidoeffekter. Därmed skapas underlag för bedömningar av negativa effekter och behovet av avvägningar mot andra målsättningar och samhällsintressen.

⁷ Riksdagen har efterfrågat en bättre uppföljning och redovisning av regeringen avseende klimatområdet i bet. 2009/10: MJU1, rskr. 2009/10:129.

⁸ Se exempelvis bet. 1999/2000 FiU13, rskr. 1999/2000:16.