

## Förord

Kan någon vara emot bättre miljö och fler arbeten? Knappast. Men bakom den retoriska slagfärdigheten i begreppet "gröna jobb" döljer sig komplicerade sammanhang som många gärna vill förtränga. Synsättet och argumenten för den nya universalmedicinen är i egentligen desamma som för satsningarna på Stålverk 80 och miljonprogrammets bostadsområden. Genom storslagna statliga insatser ska framtiden läggas tillrätta. Problemet är att verkligheten inte är så enkel att hantera och att det inte alltid blir riktigt som det var tänkt.

I denna rapport granskar Niclas Berggren, som nyligen har disputerat vid Handelshögskolan, de ekonomiska argumenten bakom regeringens uttalade ambitioner om att satsa på gröna jobb.

Även goda avsikter kan leda fel. Gröna jobb blir i själva verket färre jobb när hänsyn tas till alternativkostnader, regleringars bristande effektivitet, avsaknad av perfekta kunskaper och andra ekonomiska faktorer.

Stockholm i april 1997

Dick Erixon

Redaktör för rapportserien

PS

"Teskedsjobben" syftar på en historia ur boken  
*Nationalekonomi för noviser* av Gunnar Örn (Timbro, 1996):

Kålle och Osborn ser en grävmaskin i arbete.

– Du Kålle, har du tänkt på att om det inte vore för den där grävskopan så hade tjugo gubbar med spadar kunnat göra jobbet?

– Men du Osborn, om det inte vore för dom där spadarna så hade la tvåhundra gubbar med teskedar kunnat greja de?

DS

## Innehåll

VÅR TIDS MASTODONTPROJEKT.....	3
EN EKONOMISK KRITIK.....	4
KOSTNADER FÖR EN MILJÖOMSTÄLLNING.....	5
<i>Höjda produktionskostnader</i> .....	5
<i>Lägre investeringar i andra projekt</i> .....	7
<i>Effekter på utrikeshandel</i> .....	9
<i>Produktivitet</i> .....	11
<i>Slutsats – se till nettoeffekten</i> .....	11
OLIKA METODER FÖR ATT GENOMFÖRA EN MILJÖOMSTÄLLNING. 12	
<i>Skall staten styra? Plan kontra marknad</i> .....	12
<i>Hur skall staten styra? Reglering kontra avgifter</i> .....	13
<i>Kan staten styra? Informationsproblemet</i> .....	13
OLIKA VÄRDERINGAR AV MÅL I KONFLIKT.....	15
<i>Trade-off mellan miljö och materiellt välstånd</i> .....	15
<i>Slutsats för argumentet om gröna jobb</i> .....	15
ÄVEN GODA AVSIKTER KAN LEDA FEL.....	16
REFERENSER.....	17

## Vår tids mastodontprojekt

Det tycks som att var tid har sina mastodontprojekt, och vår tid är inget undantag. Nu är det en gigantisk miljömässig transformation av hela samhället som står på agendan, en transformation som inte bara hävdas ge goda effekter på miljön utan också på ekonomin.

I denna uppsats har jag för avsikt att närmare granska ett av de argument som frekvent används för att motivera en ekologisk omställning, argumentet om s k *gröna jobb*.<sup>1</sup> Näringsminister Anders Sundström (1997) skriver:

“Dessutom innebär omställningen en rejäl injektion på arbetsmarknaden. Vi använder alltså den som en hävstång för att lyfta Sverige ur sysselsättningskrisen. Jag är övertygad om att det blir fler jobb när vi bygger nya anläggningar för produktion för förnyelsebar energi. Sysselsättningen i skogen, transportsektorn och i den småskaliga kraftindustrin får ett uppsving.”

Men är detta hela sanningen? Jag kommer att förklara varför jag anser att detta argument stundtals används på ett direkt felaktigt och vilseledande sätt, och jag kommer att göra det med utgångspunkt i enkel nationalekonomisk teori. Jag kommer att hävda att en av staten iscensatt miljöomställning, t ex i den form och storleksordning som regeringens miljørådgivare Olof Eriksson (1996) talar om, sannolikt kommer att inverka hämmande både på den materiella välbefindandes utvecklingen och på sysselsättningen.

Låt mig förekomma eventuella kritiker genom att påpeka att jag inte betraktar ambitiösa miljömål som onödiga eller illegitima; men jag betraktar, likt Olle Wästberg (1997), ståndpunkter som framförs med absolut trosvisshet med oerhörd skepsis. Därför ser jag det som väsentligt att den offentliga debatten tar fasta på insikter som miljöaktivister kanske inte alltid har. Insikter som kan ge en mer sanningsenlig bild, t ex av de ekonomiska kostnader som ambitiösa miljömål för med sig.

Endast med god kunskap om kostnader och intäkter (i vid mening) är det möjligt att göra informerade val. Försök att dupera

---

<sup>1</sup> De gröna jobben delas i *Ny teknik* upp i fem kategorier: miljöteknik (mätning, rening, sanering, avfallshantering, återvinning), tillverkning av miljöanpassade produkter, miljöanpassad produktion, miljöinformation och gröna bygg- och anläggningsarbeten (se Östberg, 1996).

människor med retoriska tilltag, som låter påskina att vissa handlingsalternativ inte är förknippade med några kostnader, är oroväckande och hotar att underminera allmänhetens stöd, både för beslutsfattare och för miljöåtgärder.

Men varför skall en ekonom uttala sig i miljörelaterade frågor? Av åtminstone två skäl. För det första handlar ekonomi om hushållande med knappa resurser och hur dessa skall användas på det mest effektiva sättet för att nå olika mål. Detta passar väl in för en analys av miljöfrågor. För det andra använder vissa miljöaktivister ekonomiska argument, och när det sker på ett undermåligt sätt, är det naturligt för en ekonom att påpeka detta.

## En ekonomisk kritik

Allt fler politiker och miljöaktivister hävdar att införandet av höga miljökrav, med bl a en omställning av vårt energisystem och en rad andra åtgärder<sup>2</sup>, inte bara är gynnsamt för miljön utan också för viktiga ekonomiska storheter, som den ekonomiska tillväxten och arbetslösheten:

“Sverige behöver nya jobb. Sverige behöver också investera i en mera miljöanpassad produktion och konsumtion. Har socialdemokratin modet och fantasin att kombinera dessa båda behov, och använda miljöpolitiken för att skapa jobb på samma sätt som man en gång använde bostadspolitiken?” (Olof Eriksson, 1994)

Eller, som centerpartiet (1997) uttrycker saken:

“Genom avveckling av kärnkraften och en inledning av energiomställningen kommer investeringar och ökad sysselsättning att följa. I denna utmaning ligger nyckeln till framtiden.”

Det tycks alltså som att man menar att en av staten dirigerad miljötransformation av en storleksordning som inget land har någon erfarenhet av är ett slags universalmedel för att uppnå allehanda goda målsättningar.<sup>3</sup> Som snart skall framgå är detta långtifrån sant.

---

<sup>2</sup> Bland de åtgärder som föreslås av Eriksson (1994) kan nämnas: byggande av vindkraft och kraftvärmeverk istället för kärnkraft m m; produktion av motoralkoholer istället för bensin och diesel; byggandet av ett naturgasnät och anläggningar för biogas; byta bilbestånd, datorer, frysskåp, vattenklosetter o s v.

<sup>3</sup> Man kan ställa sig frågan om bostadspolitiken, detta regleringarnas och subventionernas paradområde i Sverige, är en attraktiv jämförelsenorm (se Meyerson, Ståhl & Wickman, 1990).

Vad är det då för fel med att vilja ha en god miljö och att inse att en sådan kräver en förändrad produktions- och konsumtionsstruktur? Vad är det för fel med att påpeka att en sådan förändring kräver arbetskraft, som bygger om och producerar en ny generation, ekologiskt anpassade produkter?

Svaret är att inget är fel med dessa saker: det är sannolikt klokt att ha ambitiösa miljömål och att vilja realisera dem, och det är sannolikt sant att om staten betalar ut runt *två biljoner kr* (som föreslås av Olof Eriksson) så leder detta till att en viss mängd människor sysselsätts i de åtgärder som stimuleras eller beordras fram. Det är inte detta som är fel med argumentet om gröna jobb.

Icke desto mindre är denna analys allvarligt undermålig. Problemet är att de intäkter som nyss nämndes bara är en del av sanningen och att de ting som argumentet *inte* beaktar är av största relevans för en utvärdering av det. Jag kommer att visa på vilket sätt argumentet om gröna jobb därigenom blir synnerligen svagt, och min analys kan sammanfattas i tre punkter:

1. Argumentet negligerar att en miljöomställning också medför betydande *kostnader*, däribland negativa effekter på vissa former av sysselsättning.

2. Även om vi accepterar det miljömål som miljöomställningens förespråkare uttalar, finns det starka skäl att misstro den planekonomiska *metod* som dessa vill använda.

3. Det finns dessutom skäl att ifrågasätta den *relativa vikt* som miljöomställningens förespråkare lägger vid miljömålet, när man beaktar dess kostnader i form av försämrade materiell välbefinningsutveckling.

Låt oss ta en punkt i taget.

## Kostnader för en miljöomställning

Här belyses följande fråga: För ett givet miljömål, vilket är dess *nettoeffekt* på sysselsättningen? Med "nettoeffekt" avses här de jobb som tillkommer minus de jobb som faller bort. De senare brukar regelmässigt inte beaktas av miljöaktivister, vilket gör att argumentet om gröna jobb är ofullständigt och missvisande.

### *Höjda produktionskostnader*

Hur kan jobb försvinna vid införandet av olika miljöregleringar (t ex en kärnkraftsavveckling, ett utbyte av alla vattenklosetter eller krav

på utsläppsrening)? På grund av att företagens produktionskostnader stiger, vilket leder till höjda priser, lägre efterfrågan på deras produkter och, slutligen, minskad sysselsättning. Som Schmalensee (1993) påpekar: att allokera resurser till miljöskydd reducerar *alltid* ekonomiska möjligheter att tillgodose efterfrågan på icke miljörelaterade varor och tjänster.<sup>4</sup>

För att illustrera resonemanget, låt oss ta ett extremt exempel. Antag att vi, av omsorg om miljön, i morgon tvingar alla bilar att lämnas in till skrotning och alla bilfabriker att stänga. I stället skall vi åka häst och vagn. Effekten på sysselsättningen blir att alla bilarbetare genast blir arbetslösa, medan tillverkningen av vagnar expanderar kraftigt. Vi inser här att denna miljöreglering ger upphov till en del nya jobb men att en del existerande jobb försvinner. Det senare är en kostnad som måste tas med i totalkalkylen, då regleringens sysselsättningseffekter skall beräknas.

Låt oss fortsätta med ett mer realistiskt exempel: den förtida kärnkraftsavvecklingen i Sverige. Effekten blir (i) att sysselsättning slås ut i kärnkraftsbranschen; och (ii) att energipriserna stiger, vilket slår ut sysselsättning, i synnerhet i elintensiva industrier.

Noteras i detta sammanhang bör också att svensk produktion på grund av detta kan komma att övertas av industrier i andra länder, som inte har samma miljökrav – vilket alltså innebär att relativt hårda miljökrav i Sverige kan leda till att både svensk sysselsättning och internationell miljö försämras. Detta understryker behovet av internationellt samarbete i miljöfrågor och att en egen nationell miljöpolitik kan vara kontraproduktiv.

Men kan inte staten subventionera företag och/eller hushåll, så att de inte behöver bära kostnaderna av miljöregleringarna? Detta är förvisso möjligt, men det leder inte till en annorlunda slutsats när det gäller effekten av regleringarna på sysselsättningen.

---

<sup>4</sup> Till exempel indikerar kalkyler i Nordhaus (1995) att en förtida kärnkraftsavveckling medför en samhällsekonomisk kostnad om 101,6 miljarder kronor, om livslängden bortom avstängning är 20 år och om diskontering sker till 1995. Jorgenson & Wilcoxon (1990) visar att USAs miljöprogram motsvarar en kostnad på tre procent av BNP. Hazilla & Kopp (1990) finner att den sociala kostnaden för regleringar av utsläpp i luft och vatten 1990 uppgår till 203 miljarder dollar. Se också Jorgenson & Wilcoxon (1995) för en översiktsartikel om hur effekterna av energi- och miljöpolitik kan bedömas.

En subvention är ett penningbidrag som inhämtas genom beskattning, och det innebär att om  $x$  kr ges till elintensiv industri vid höjda elpriser, försvinner  $x$  kr från andra delar i ekonomin.

Om det är företag som betalar skatten via arbetsgivaravgifter, blir det dyrare för dem att ha anställda. Om det är individer som betalar skatten, får de mindre pengar till sparande eller konsumtion, varför medel till investeringar inte tillförs i samma utsträckning som tidigare eller varför efterfrågan på vissa produkter faller.

I samtliga fall är en negativ sysselsättningseffekt att vänta.<sup>5</sup> Dessutom tillkommer de effektivitetsförluster i form av snedvridningar som de flesta skatter genererar.<sup>6</sup>

### *Lägre investeringar i andra projekt*

Om  $x$  kr skall satsas i investeringar i projekt  $a$  (som bedöms vara ekologiskt vettigt) innebär det att dessa pengar inte kan satsas i projekt  $b$  (som inte är lika miljövänligt). Utan politisk reglering väljer företagen att investera i de projekt man tror skall vara mest lönsamma för dem, vilket vi utgår från är  $b$ .

Om nu de politiska beslutsfattarna bestämmer att pengarna i stället skall satsas i  $a$  innebär det att företagen därmed tvingas avsätta medel till ett projekt som de inte bedömer vara lika lönsamt. I den mån man tror på att minskad lönsamhet leder till en reduktion av antalet anställda, skulle ett sådant politiskt beslut innebära att färre jobb kommer att erbjudas över tiden. Detta utgör, för att använda ekonomisk terminologi, en *alternativkostnad* av att framtvinga investeringar i  $a$ : att det blir färre antal anställda. Samma resonemang gäller om staten antas investera  $x$  kr i stället.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> En sådan effekt kan uppkomma av två orsaker: om arbetsgivar skatterna höjs ökar kostnaden av att anställa, och om inkomstskatterna höjs är det sannolikt att det leder till kompensationskrav och höjda reallöner, vilket fördyrar anställning (se Alesina & Perotti, 1996).

<sup>6</sup> Ett annat påpekande: redan i dag är skatte- och subventionssystemet sådant att vissa branscher och verksamheter gynnas, och det vore intressant att granska effekterna av att gå till ett mer neutralt system. Tex finns det mycket som talar för att resurskrävande tillverkningsindustri i många avseenden gynnas medan den miljövänliga servicesektorn missgynnas. Det förefaller mer logiskt att börja studera de subventioner och skatteförmåner som redan existerar, bl a utifrån ett miljöperspektiv, innan nya kostsamma system föreslås.

<sup>7</sup> Se Dornbusch & Fischer (1990, s 741) för ett argument om att *vilka* investeringar som görs – hur effektiva de är – påverkar deras tillväxteffekter. Och frågan är om statlig planering eller en marknad har bäst förutsättningar för att investera mest effektivt.

En annan möjlighet är följande situation. Antag nu att staten frammanar investeringar i  $a$  (som staten bedömer som ett mycket miljövänligt projekt), men att de investeringarna finansieras genom en beskattning av alla andra verksamheter  $b, c, \dots$ . Följden blir att de andra projekten samtliga blir lite mindre lönsamma, vilket även omfattar relativt miljövänliga satsningar.

Det är fullt möjligt att den aggregerade effekten blir att miljön försämras: medan  $a$  förbättrar den, fördyras alla andras verksamheter, varav en del är miljöskadliga och andra relativt miljövänliga (eventuellt mer miljövänliga än  $a$ ). Om de senare dominerar kan en sådan negativ miljöeffekt inte uteslutas. Det blir, intressant nog, också färre gröna jobb i en sådan situation, jämfört med om den specifika miljösatningen på  $a$  inte hade genomförts.

Med dessa klargöranden som bakgrund är Olof Erikssons (1994) resonemang förledande. Han hävdar att eftersom arbetslöshetsersättningen kostar statskassan lika mycket per år som de miljöinvesteringar han föreslår, är miljöinvesteringar inte så kostsamma, därför att de leder till jobb för arbetslösa. Vad han *de facto* säger är alltså att AMS-jobb med miljöprofil är att föredra framför arbetslöshetsersättning.<sup>8</sup>

Problemet med denna argumentation är att Eriksson inte berör att en alternativ användning av dessa resurser (i form av skattesänkningar eller investeringar i annan modern teknologi) sannolikt skulle ge ännu fler jobb!

Ytterligare ett problematiskt resonemang presenteras av Landsorganisationens Lundby-Wedin & Pettersson (1997). De föreslår en satsning på gröna jobb om 20 miljarder kronor under tre år, och det märkliga ligger här i hur de säger sig vilja finansiera projektet:

“Vi har valt en något annorlunda modell för finansiering. Genom att kostnaderna för räntor och räntebidrag sjunkit har staten fått minskade utgifter, dessa medel kan bland annat användas för investeringar i vår miljö.”

---

<sup>8</sup> Sådana jobb *är* kostsamma: enligt Naturvårdsverket (1995) uppgår den direkta månadskostnaden för gröna jobb som tagits fram med hjälp av statsbidrag till mellan 21 000 och 83 000 kr. Därutöver tillkommer den alternativkostnad som följer av att skatter används (med kända effektivitetsförluster) och att pengarna inte kan användas för annat. För en genomgång av problemen med att genom företagsbidrag skapa jobb, se Bergström (1997).



Det föreligger två missförstånd här. Det första rör skillnaden mellan inkomster och utgifter. Vad de egentligen säger är att miljöinvesteringar skall finansieras via statens inkomster. En utgift (i det här fallet statens ränteutgifter) kan aldrig *per se* utgöra en finansiering av en annan utgift. Inte heller finns någon automatisk koppling mellan specifika utgifter, som författarna tycks tro, så att en viss investering t ex görs beroende av ränteutgifternas utveckling.

Om nu ränteutgifterna förväntas minska, är det förvisso sant att budgetsaldot förbättras *ceteris paribus*, vilket kan föranleda att utrymmet för statliga investeringar anses större. Men det är icke desto mindre *inkomster* (huvudsakligen från skatter) som skall användas, vilket för oss in på det andra missförståndet. Det rör negligeringen av förslagets alternativkostnad.

Om det nu är så att budgetsaldot förbättras, kvarstår fortfarande insikten att det utrymmet kan användas på olika sätt, och det finns skäl att misstro miljöinvesteringarnas förmåga, *relativt andra alternativ*, att generera sysselsättning.

Ett tredje problem med att vilja koppla investeringar till ränteutgifternas utveckling har att göra med vad som händer om dessa utgifter stiger. Detta inser författarna, men de förefaller mindre beivrade i den svenska räntenivåns bestämningsfaktorer.

De tror att den bestäms av lönerna och inflationen – vilket är en del av sanningen. Men därutöver är den internationella påverkan stor (och räntorna i USA förväntas allmänt stiga framöver), liksom marknadens förväntningar och förtroende för den förda politiken spelar stor roll. Om marknaden tror på en finanspolitisk expansion framöver (vilket bl a sannolikt skulle innefatta fortsatta budgetunderskott och, därmed, *stigande* ränteutgifter), är det sannolikt att räntorna också av det skälet kan komma att stiga.

### *Effekter på utrikeshandel*

Ofta framförs att den gröna jobb-effekten blir speciellt stor om Sverige börjar utveckla och införa grön teknologi nu, eftersom vi därmed går före andra länder och kan exportera vår framtidsteknologi när andra väl kommer till samma insikter som vi, att en massiv miljötransformation är nödvändig. Det är möjligt att detta argument till viss del är korrekt, men det finns också här minst tre problem med argumentationen.

För det första måste alternativkostnadstänkandet användas också här. Om det t ex är sysselsättningen som analyseras, måste två alternativa användningar av investeringspengarna utvärderas i termer av sina sysselsättningseffekter. Om investeringar i miljöteknologi framtvings, är det inte osannolikt att de pengarna hade kunnat användas till investeringar, som hade kunnat generera produkter som hade gått ännu bättre på världsmarknaden. Om så är fallet, leder miljöstatsningen till att man går miste om en mängd jobb, vilket utgör en alternativkostnad.

För det andra måste effekterna på samtliga industriernas produktionskostnader för miljöomställningen tas med i analysen, även de som fortsätter att sälja samma varor som tidigare på världsmarknaden. Om t ex elpriserna, kostnaderna för miljöanpassning eller arbetsgivaravgifterna stiger kraftigt som en följd av omställningen, leder det till försämrade konkurrenskraft och färre jobb.

För det tredje är tidsperspektivet viktigt. *Även om* det skulle vara så (vilket enligt min bedömning är osannolikt) att en miljöomställning skulle generera fler jobb, alla effekter beaktade, än andra alternativ, är det rimligt att anta att exportmöjligheten dels är synnerligen osäker och dels, om den realiserar, ligger långt fram i tiden. Osäkerheten beror på att det är långt ifrån säkert att andra länder kommer att följa Sverige i spåren när det gäller bedömningen vad som behöver göras på miljöområdet.

Dessutom, även om man gör det, kan man tänka sig att man väljer väldigt olika lösningar i olika länder (t ex för att man vill gynna inhemska miljöföretag i stället – kanske för att inte behöva transportera de miljövänliga produkterna, med den negativa miljöeffekt som långa transporter har, eller för att gynna inhemsk sysselsättning), vilket kanske helt omöjliggör export.

Slutligen är det alltså också så att även om andra länder delar Sveriges miljömål och accepterar Sveriges lösningar och produkter, kommer troligen dessa länder att bli en marknad på lång sikt. Vad händer med de svenska jobben på kort- och medelfristig sikt, när existerande industrier får fördyrad produktion och när de nya miljöindustrierna inte, liksom de förra, kan exportera?

### *Produktivitet*

Det är inte bara intressant att titta på *antalet* jobb, utan också på *vilka* jobb som finns, i termer av produktivitet och bidrag till det samlade materiella välståndet.

Om det är så att de jobb som uppkommer av en politiskt inducerad miljöomställning är mindre produktiva än andra jobb, som skulle ha kunnat uppkomma om pengarna hade satsats annorlunda, eller jämfört med de jobb som slås ut i vissa industrier, då uppkommer ytterligare en alternativkostnad av en omställning: ett lägre bidrag till BNP och, därmed, lägre materiellt välstånd. På sikt kan detta ge stora aggregerade effekter av negativt slag – kanske också på miljön, med tanke på att mycket av teknisk utveckling är resursbesparande.

Finns det då något skäl att tro att miljöregleringar ger lägre produktivitet? Gray & Shadbegian (1993) visar att den totala faktorproduktiviteten i de amerikanska pappers-, olje- och stålindustrierna sjunker med tre-fyra gånger så stort belopp som ökningen av kostnaden för att anpassa sig till miljöregleringar. I den mån detta stämmer generellt (vilket Dornbusch & Fischer hävdar) ger miljöregleringar upphov till ytterligare en substantiell kostnad, utöver dem som nämnts ovan.

### *Slutsats – se till nettoeffekten*

Politiskt beslutade miljöregleringar och miljöinvesteringar hävdas bland annat vara bra för att de leder till nya jobb. Jag har klargjort att detta är korrekt, men att sådana regleringar och investeringar *också* reducerar antalet jobb, genom olika former av kostnader.

När man argumenterar om för- och nackdelar för sysselsättningen med olika typer av miljöprogram är det av yttersta vikt att ta med dessa kostnader. Skälet är att det är dessa programs *nettoeffekt* på sysselsättningen som är intressant, inte deras bruttoeffekt, som argumentet om gröna jobb utgår ifrån. Vid en sådan totalanalys är det enligt min bedömning troligt att de miljöprogram som har nämnts ovan sammantaget inverkar *negativt* på sysselsättningsutvecklingen i Sverige.

## Olika metoder för att genomföra en miljöomställning

I detta avsnitt tar jag upp tre viktiga problem med det synsätt på miljöfrågor som de som talar om gröna jobb presenterar: deras svaghet för storskaliga statliga ingrepp, deras svaghet för regleringar som lösning på upplevda problem och deras underskattning av informationsproblemen när det gäller att utforma det goda, framtida samhället. Denna kritik utgår från att man kan dela det miljömål som ställs upp men finna de metoder som föreslås för att nå detta mål dåliga.

### *Skall staten styra? Plan kontra marknad*

Argumentationen om gröna jobb är en del av en interventionistisk tradition, som ser staten som kapabel att lösa olika problem där man finner marknaden inadekvat. Få förnekar att staten har viktiga uppgifter att fylla, men frågan är var man skall dra gränsen för dess verksamhet.

De flesta håller med om att ambitiösa miljömål är bra och att det, på vissa miljöområden, krävs någon typ av statliga ingrepp. Detta gäller framför allt där det saknas väldefinierade individuella äganderätter; i de fall där sådana existerar, internaliserar de ekonomiska aktörerna de fullständiga effekterna av sitt agerande, också de miljömässiga. På många områden är det alltså möjligt att lösa miljöproblem på privat väg, vilket beläggs av bl a Smith (1988) och Anderson & Leal (1991).

När det gäller sådant som t ex luft och vatten, som inte enkelt låter sig fördelas med hjälp av privata äganderätter, förefaller emellertid någon form av miljöpolitik motiverad.<sup>9</sup> Det kan ifrågasättas om staten behöver styra på så många andra områden, och där man anser att den skall styra är frågan vilken form av styrning som skall tillämpas.

Ett sätt att minska behovet av miljöpolitiska beslut är att påverka konsumenternas kunskapsmängd och, kanske, preferenser, så att de föredrar att betala mer för en viss produkt, givet att den har producerats miljövänligt. En sådan process torde vara pågående och kan förväntas tillta i framtiden, i takt med att skolutbildningen

---

<sup>9</sup> För ett resonemang om sk externa effekter, av vilka miljöproblem är en, se Bator (1988).

betonar miljöfrågorna mer. Effekten av detta blir att miljövänlig produktion gynnas via ett konsumenttryck, snarare än via ett politikertryck.

### *Hur skall staten styra? Reglering kontra avgifter*

Det finns en tradition i Sverige att försöka lösa problem av olika slag med regleringar, också på miljöområdet. Men som Lars Bergman (1989) klargör, finns det därutöver minst två alternativ att tillgå: överlåtelsebara utsläppsrätter och likformiga utsläppsavgifter.

När det gäller kostnadseffektivitet är ekonomiska styrmedel överlägsna regleringar; när det gäller måluppfyllelse är speciellt överlåtelsebara utsläppsrätter överlägsna andra alternativ; direkta regleringar har lägre kostnader för mätning och kontroll (men kan därmed också förväntas bli mindre korrekt använda); och ekonomiska styrmedel ger högre incitament till teknisk utveckling än regleringar.

Sammantaget förefaller alltså ekonomiska styrmedel – utsläppsavgifter och/eller överlåtelsebara utsläppsrätter – vara överlägsna medel för att nå målet god luft- och vattenkvalitet.

### *Kan staten styra? Informationsproblemet*

F A Hayek (1978) varnar:

"Jag hoppas att det har blivit tillräckligt klart att det inte, som det ibland förefaller, är vetenskapens framsteg som hotar vår civilisation, utan vetenskapens felsteg, vanligtvis baserade på ett antagande om kunskap som vi faktiskt inte äger." (min översättning)

Det finns en tendens hos dem som förespråkar de gigantiska miljöomställningsprogrammen att tala som om de har *perfekt kunskap* om vad som utgör nödvändiga, planerade steg för att nå det goda samhället. Denna tendens är ingalunda ny; Hayek stötte på den i olika former, och den återfinns också i modern svensk ekonomisk-politisk debatt.

Ledande politiker och fackliga företrädare talade sig t ex länge varma för att använda statliga stöd och investeringar för att gynna sysselsättning och tillväxt. Däri ingick den storslagna satsningen på stålindustrin (Stålverk 80), som sågs som en framtidsbransch. Att denna satsning, trots goda avsikter och en övertygelse om att man visste vad man gjorde, var en gigantisk felbedömning borde stämma till eftertanke, också när statligt dirigerade miljöomställningar på *två*

*biljoner kr* presenteras som undergörande. (Detta handlar alltså om enorma belopp: ca 50 miljarder kr per år under flera decennier.)

Det förefaller klokt att visa ödmjukhet inför möjligheten att ens uttänkta planer kanske inte är de effektivaste medlen för att nå goda utfall.<sup>10</sup>

Också mer specifikt på miljöpolitikens område finns det anledning att inte förhäva sig vad gäller vilken kunskap man har om sådant som miljöskadors omfattning, nuvarande och framtida generationers värdering av skadorna samt alla relevanta kostnadsförhållanden (se Bergman, 1989). Vår okunskap är stor, varför det förefaller särdeles påkallat att inte initiera just mastodontprojekt, utan att framskrida gradvis enligt en "trial-and-error"-process.

Gällande gröna jobb är det likaledes svårt att veta exakt vilka sysselsättningseffekter som olika förslag medför. Men som resonemanget ovan har visat finns det starka skäl att också här undvika att uttala sig som om man *vet* att olika projekt innefattar undergörande sysselsättningseffekter. Såvitt jag kan bedöma tycks motsatsen mer trolig.

Dessutom tillkommer ett problem, nämligen att man talar om gröna jobb som ett homogent aggregat. I själva verket kommer det sannolikt i framtiden att finnas en relativt stor, heterogen sektor som sysslar med starkt miljörelaterad produktion, och man frågar sig hur politiker och tjänstemän, som skall styra resursfördelningen, tror sig ha *information* som skall kunna hjälpa dem att satsa på just *de typer* av gröna jobb som är mest produktiva och/eller sysselsättningsskapande.

Slutligen finns det därutöver en stor risk för att resursstarka intressegrupper får ett inflytande över politiken, av kända skäl (se McCormick & Tollison, 1981), vilket riskerar att förfela ursprungliga avsikter med olika program. Detta utgör en potentiell kostnad med att försöka uppnå olika mål (som t ex att skapa jobb) på politisk väg och leder också till en social kostnad, p g a att individer och företag

---

<sup>10</sup> Fredrik Bergström (1997) granskar den svenska industripolitikens effektivitet och finner bl a att kapitalsubventioner till företag 1988-1993 snarast påverkar sysselsättningen negativt. Detta var troligen inte riktigt vad stödets förespråkare hade tänkt sig men icke desto mindre deras resultat. För ett generellt argument om svårigheten att med planering styra utvecklingen av komplexa samhällen, se Lavoie (1985).

ägnar tid åt icke-produktiv verksamhet – att försöka få bidrag (och när satsningar på uppemot 50 miljarder per år skall fördelas, kan man tänka sig att många finner det privatekonomiskt lönsamt, i förväntan, att ägna tid åt att få del därav).

## Olika värderingar av mål i konflikt

De flesta människor värderar en god miljö, men det är inte, som har antagits ovan, givet att alla är överens om vilken trade-off mellan materiella livsvillkor och god miljö som är önskvärd.

### *Trade-off mellan miljö och materiellt välstånd*

Gällande avvägningen mellan miljö kvalitet och materiellt välstånd, framgår den tydligast om vi betraktar ett extremt exempel: jämförelsen mellan ett småskaligt, relativt autarkiskt samhälle, där alla biodynamiskt producerar det mesta de behöver för att leva, och det moderna industrisamhället. Det förra är sannolikt att betrakta som mer miljövänligt, fastän också mycket mindre välmående, rent materiellt (och sannolikt också i termer av total livskvalitet, eftersom sådant som utbildning och sjukvård är kostsamma företeelser, som kräver stora materiella resurser).

Väldigt få i dagens Sverige torde vara villiga att helt överge den typ av samhälle som vi i dag har, vilket har gett oss ett stort materiellt välstånd. Samtidigt tycks många villiga att offra *visst* materiellt välstånd för en förbättrad miljö kvalitet – så frågan blir hur stor relativ vikt som skall läggas vid de två målen. Detta är givetvis en oerhört svår fråga att besvara, dels för varje enskild individ, och dels i än högre grad om en samlad bedömning av alla svenskars värderingar skall göras. Talet om att bygga "det ekologiska Sverige" är alltså svårdefinierbart, men man får lätt intrycket att miljöaktivister lägger större vikt vid miljömålet än befolkningen i allmänhet. Detta kanske borde inge beslutsfattare än mer skepsis gällande det lämpliga i en enorm transformation à la Olof Eriksson.<sup>11</sup>

### *Slutsats för argumentet om gröna jobb*

Om de miljömål som ligger till grund för politiken inte reflekterar medborgarnas relativa värdering av miljö kvalitet i förhållande till

---

<sup>11</sup> Det är på sin plats att här betona att teorin om externa effekter, som omtalas ovan, inte implicerar att det är önskvärt att miljöskadorna är noll. Det finns t ex en teoretiskt optimal utsläppsnivå, där social marginalnytta är lika stor som social marginalkostnad.

andra varor, försvagas argumentet om en gigantisk miljöomställning. Argumentet om gröna jobb, som redan tidigare har befunnits vara mycket svagt, skulle därvidlag ytterligare undermineras, ty förmånerna av en miljöomställning minskar.<sup>12</sup>

## Även goda avsikter kan leda fel

I diskussionen om gröna jobb är det två mål som berörs: målet om god miljö och målet om full sysselsättning.<sup>13</sup> Båda dessa mål finns det goda skäl att ansluta sig till. Dock är frågan om den stora miljötransformation som vissa förespråkar är det bästa sättet att uppnå dessa mål. Analysen i denna uppsats visar att detta troligen *inte* är fallet.

De fel som görs av dem som talar om att skapa nya gröna jobb när de försvarar sina stora miljöomställningsförslag är (i) att de negligerar flera centrala *kostnader* i termer av reducerad sysselsättning och (ii) att de ofta försvarar planmässiga, regleringsbetonade projekt, som förefaller relativt ineffektiva. Därutöver tycks de lägga orimligt stor vikt vid olika miljömål jämfört med befolkningen i allmänhet, vilket försvagar grunden för vissa föreslagna projekt.

Dessutom måste vi fråga oss *vilka* jobb vi vill ha. Förvisso kan vi få fler jobb om vi sänker kraven på produktivitet (genom att t ex gräva diken med teskedar i stället för grävskopor), men till priset av en sämre materiell välståndsutveckling. I den mån de arbeten som utförs som resultat av stora miljöinsatser är mindre produktiva än andra, är försämrade BNP-utveckling också en alternativkostnad att beakta.

På basis av dessa slutsatser anser jag det oklokt av förespråkarna för en stor miljöomställning att motivera den med argumentet om gröna jobb. Det finns två möjliga ståndpunkter här: antingen anser man omställningen nödvändig oavsett effekter på sysselsättningen

---

<sup>12</sup> Det finns också en del ifrågasättanden av hur miljösituationen beskrivs av vissa miljögrupper, t ex när det gäller naturresursernas knapphet och kärnkraftens farlighet. Tre exempel är Södersten (1991), Bailey (1995) samt Gerholm (1996, kap 3). I den mån de varningssignaler som har väckts från olika miljöorganisationer är överdrivna, förefaller de synnerligen ambitiösa miljömål som ligger till grund för bl a Olof Erikssons förslag likaledes överdrivna.

<sup>13</sup> Det finns en hel del förslag rörande hur nya, av företagen själva skapade, jobb skulle kunna fås fram (se Ståhl & Wickman, 1995, och Lindbeck, 1996), och det är att notera att dessa varken bygger på eller utesluter miljöpolitiska ambitioner.



eller så anser man att omställningen endast skall genomföras om den också leder till en nettoökning av sysselsättningen.

Om man anammar den första ståndpunkten blir frågan varför argumentet om gröna jobb överhuvudtaget skall användas, eftersom det egentligen inte på något sätt är avgörande för det miljöpolitiska ställningstagandet. Och om man ansluter sig till den andra ståndpunkten löper man risken att behöva överge sitt omställningsförslag om det, som jag hävdar, visar sig att det inte är osannolikt att det ger en nettominskning av sysselsättningen. I inget av dessa två fall förefaller argumentet om gröna jobb speciellt lämpligt.

Avslutningsvis förtjänar det att betonas att det inte följer av insikten att miljövård kostar, att den därmed inte skall bedrivas. Vad som däremot bör undvikas är att låtsas som att miljövård inte kostar något, t ex i termer av sysselsättning.

När *totaleffekterna* av uppnåendet av olika miljömål är bättre klarlagda, då är min bedömning att de flesta instämmer i att olika planekonomiska mastodontprojekt bör avvecklas – helst i förtid! Men innan vi är framme vid en sådan enighet, rekommenderar jag skepsis mot alla trosvisa och storslagna visioner. Även goda avsikter kan leda fel.

## Referenser

- Alesina, Alberto & Roberto Perotti (1996). "Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects." *Mimeo*, International Monetary Fund.
- Anderson, Terry L & Donald R Leal (1991). *Free Market Environmentalism*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bailey, Ronald (1995). *The True State of the Planet*. New York: The Free Press.
- Bator, Francis M (1988). "The Anatomy of Market Failure." I Tyler Cowen, *The Theory of Market Failure: A Critical Examination*. Fairfax, VA: George Mason University Press.
- Bergman, Lars (1989). "Styrmedel i miljöpolitiken." I Lars Bergman (red), *Vårdera miljön!* Stockholm: SNS Förlag.
- Bergström, Fredrik (1997). "Do Public Capital Subsidies to Firms Increase Employment?" *Mimeo*, Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm.
- Centerpartiet (1997). "På väg mot ökad sysselsättning." Stockholm: Centerpartiets riksdagsgrupp.
- Dornbusch, Rudiger & Stanley Fischer (1990). *Macroeconomics*. New York: McGraw-Hill.
- Eriksson, Olof (1994). "Bygg det ekologiska Sverige och skapa de nya jobben." *Tiden*, nr 1.
- Eriksson, Olof (1996). *Bygg om Sverige till bärkraft!* Stockholm: ABF.

- Gerholm, Tor Ragnar (1996). *Brev till Det Naturliga Steget*. Stockholm: Timbro.
- Gray, Wayne B & Ronald J Shadbegian (1993). "Environmental Regulation and Manufacturing Productivity at the Plant Level," *Mimeo*, National Bureau of Economic Research.
- Hayek, Friedrich A (1978). "The Errors of Constructivism." I *New Studies in Philosophy, Politics, Economic and the History of Ideas*. London: Routledge.
- Hazilla, Michael & Raymond J Kopp (1990). "Social Cost of Environmental Quality Regulations: A General Equilibrium Analysis." *Journal of Political Economy*, vol 98, nr 4, s 853-873.
- Jorgenson, Dale W & Peter J Wilcoxon (1990). "Environmental Regulation and US Economic Growth." *RAND Journal of Economics*, vol. 21, nr. 2, s. 314-340.
- Jorgenson, Dale W & Peter J Wilcoxon (1995). "Intertemporal Equilibrium Modelling." I Johansson, Per-Olov, Bengt Kriström & Karl-Göran Mäler, *Current Issues in Environmental Economics*. Manchester: Manchester University Press.
- Lavoie, Don (1985). *National Economic Planning - What Is Left?* Cambridge, MA: Ballinger.
- Lindbeck, Assar (1996). "Sysselsättningsproblemet i Västeuropa." *Ekonomisk Debatt*, vol 24, nr 7, s 535-553.
- Lundby-Wedin, Wanja & Lars-Olof Pettersson (1997). "40 000 nya miljöjobb." *Göteborgs-Posten*, 4 mars.
- McCormick, Robert E & Robert D Tollison (1981). *Politicians, Legislation and the Economy*. Boston: Martinus-Nijhoff.
- Meyerson, Per-Martin, Ingemar Ståhl & Kurt Wickman (1990). *Makten över bostaden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Naturvårdsverket (1995). "Skapa fler gröna jobb." Pressmeddelande, 15/9.
- Nordhaus, William (1995). *Kärnkraft och miljö - ett svenskt dilemma*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schmalensee, Richard (1993). "The Costs of Environmental Protection." *Mimeo*, Center for Energy and Environmental Policy Research, Massachusetts Institute of Technology.
- Smith, Robert J (1988). "Private Solutions to Conservation Problems." I Tyler Cowen, *The Theory of Market Failure: A Critical Examination*. Fairfax, VA: George Mason University Press.
- Ståhl, Ingemar & Kurt Wickman (1995). *En miljon utan jobb: Suedo-Sclerosis III*. Stockholm: Timbro.
- Sundström, Anders (1997). "Vi lyfter Sverige ur krisen." *LO-tidningen*, nr 8.
- Södersten, Bo (red) (1991). *Framtid med kärnkraft*. Stockholm: SNS Förlag.
- Wästberg, Olle (1997). "Lenin i Lönneberga." *Svenska Dagbladet*, 21 februari.
- Österberg, Kerstin (1996). "Gröna jobb minskar inte arbetslösheten." *Ny Teknik*, nr 50.