

Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige

LENA NERHAGEN, SARA FORSSTEDT OCH LARS HULTKRANTZ

Lena Nerhagen är ekonomie doktor, arbetar vid VTI med beslutsunderlag för myndigheter och utredningar och leder ett forskningsprojekt om beslutsfattande. lena.nerhagen@vti.se

Sara Forsstedt är ekonomie doktor och arbetar på Transportstyrelsen med samhällsekonomisk analys i konsekvensutredningar av regleringar. sara.forsstedt@transportstyrelsen.se

Lars Hultkrantz är professor i nationalekonomi vid Örebro universitet och forskar inom offentlig ekonomi och transportekonomi. lars.hultkrantz@oru.se

Regeringen har valt att till stor del ställa sig vid sidan av EU:s arbete för att säkerställa att konsekvenser av regleringar är allsidigt samhällsekonomiskt belysta före beslut. Detta trots påtalade kvalitetsbrister i de underlag som tas fram inom statsförvaltningen. Bättre underlag behövs både för inhemska politiska beslut och för att inte hamna på efterkälken i EU:s beslutsprocesser. Här ger vi en översikt över EU:s och Sveriges arbete med detta. Vi redovisar erfarenheter från en myndighet, Transportstyrelsen, som på eget initiativ försöker förbättra sina konsekvensanalyser och lämnar förslag som syftar till att få det svenska utvecklingsarbetet i bättre samklang med EU:s.

Under de senaste två decennierna har ett stort antal omvälvande regleringsreformer genomförts i Sverige. Exempelvis har verksamheter som post, telefoni, järnväg och skolor börjat utsättas för konkurrens. Även när detta på det stora hela varit framgångsrikt har det ofta snart visat sig att reformerna haft vissa negativa konsekvenser som borde ha kunnat både förutses och åtgärdas på förhand. Exempelvis borde det inte ha kommit som någon överraskning att ansvaret för gemensam postinfrastruktur, som postnummer, adressändringar och postboxar, hade behövt redas ut innan postväsendet liberaliserades eller att det skulle kunna uppstå betygsinflation vid skolkonkurrens om betygssättningen inte är kontrollerad.

En berättigad fråga är därför om beredningen av regleringsbeslut i Sverige håller tillräckligt hög kvalitet.¹ Svaret är att väsentliga kvalitetsbrister länge har påtalats, särskilt när det gäller samhällsekonomiska konsekvensanalyser, utan att det verkar ha gjorts så mycket åt det. Än mer anmärkningsvärt är att den svenska regeringen valt att göra en egen tolkning, som gör bisak till huvudsak, av det arbete som pågår inom EU för att säkerställa att konsekvenser av regleringar är allsidigt samhällsekonomiskt belysta före beslut. Frågan är om det i dag ens finns någon utbredd förståelse för vad samhällsekonomisk analys är inom den svenska statsförvaltningen, med undantag för några enskilda myndigheter. En konsekvens av dessa brister är inte bara att det politiska beslutsfattandets kvalitet i Sverige riskerar att vara lägre än det hade kunnat vara, utan också att Sverige hamnar på efterkälken i beslutsprocesserna inom EU.

¹ Vi avser här beslut om regleringspolitik i vid mening, på både strategisk och operativ nivå, dvs från övergripande val av politikriktning till beslut om specifika regler. Enligt OECD:s definition handlar regleringspolitik om att uppnå en regerings mål med hjälp av förordningar, lagar och andra instrument för att leverera bättre ekonomiska och sociala resultat och därmed förbättra situationen för medborgare och företag (se OECD 2017).

I denna artikel ger vi en översikt över EU:s arbete med förbättrade konsekvensanalyser inför regleringsbeslut och motsvarande arbete i Sverige. Vi redovisar vidare erfarenheter från en myndighet, Transportstyrelsen, som på eget initiativ har försökt förbättra de konsekvensanalyser som görs. Vi avslutar med några förslag till regeringen om vad som bör göras för att få det svenska utvecklingsarbetet i bättre samklang med det arbete som sker inom EU.

1. EU:s arbete med förbättrade konsekvensanalyser

Sedan länge har industriländernas ekonomiska samarbetsorganisation OECD arbetat för att förbättra medlemsländernas användande av samhällsekonomiska konsekvensanalyser som grund för politiska beslut om regleringar, kallat *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Inom EU har kommissionen, parlamentet och rådet kommit överens om driva ett sådant arbete med RIA som en central komponent. Som framgår av EU-kommissionen (2016a) syftar detta till att säkerställa bättre underlag för politikens utformning genom att beakta reformernas effekter för medborgare, näringsliv och offentliga myndigheter. Kommissionen framhåller alltså konsekvenserna för hela samhället. Den svenska regeringen har emellertid i sitt deltagande i detta arbete främst tagit fasta på behovet av att belysa konsekvenser av regelbördor för företag.

Arbetet inom EU inleddes år 2003 då parlamentet, rådet och kommissionen undertecknade ett avtal där de åtog sig att göra konsekvensbedömningar som stöd för lagstiftningsförslag och materiella ändringar (EU-kommissionen 2016a).² Sedan dess har kommissionen förberett 975 konsekvensbedömningar som stöd för sina förslag. Kommissionens bedömnings-system har utvärderats externt och dess kvalitet har granskats av OECD. Medlemsländer, däribland Sverige, har involverats i utvecklingsarbetet genom det s k EU-15 projektet *Bättre regleringar* som genomfördes under åren 2008 till 2011 med stöd av OECD (OECD 2010).

För att förbättra arbetet med konsekvensutredningar har nya vägledningar tagits fram och kontrollen av hur sådana utredningar genomförs har förstärkts. En oberoende kvalitetskontroll har funnits inom kommissionen sedan slutet av 2007. Det finns en särskilt konsekvensbedömningsnämnd som förstärktes 2015 med tre externa medlemmar och som då fick bredare mandat som även omfattar utvärderingar av befintlig lagstiftning. Kommissionen arbetar också sedan 2015 med nya sätt att samarbeta med alla berörda parter när den förbereder nya initiativ och utvärderar befintliga politiska strategier.

En del, men endast en del, i kommissionens arbete med *Bättre regleringar* har varit inriktat mot att minska administrativa bördor för företag, särskilt småföretag. Ett arbete bedrevs fram till 2012 med syfte att minska sådana bördor med en fjärdedel. Ett nu pågående program arbetar med att se över regleringskonsekvenser i ett samhällsperspektiv, dvs inte bara för företag.

² Detta avtal ersattes i april 2016 av ett nytt avtal.

Det kallas REFIT (EU-kommissionen 2015a) och berör alla delar av förvaltningssystemet. Här har en plattform för samverkan mellan kommissionen och medlemsländerna etablerats (EU-kommissionen 2016b).

Centrala komponenter i kommissionens arbete med beslutsunderlag och konsekvensutredningar är samhällsekonomisk information och analys. Enligt gällande vägledning (EU-kommissionen 2015b) är målet att åstadkomma förslag som leder till att politiska mål nås till lägsta kostnad och största möjliga nytta för medborgare, företag och anställda. Vägledningen understryker att beslut om att genomföra förslag fattas av politiker men att kvaliteten på dessa beslut kan förbättras om det finns beslutsunderlag som baseras på samhällsekonomiska principer och metoder. Den framhåller vikten av att man tar fram all den information som är relevant för det beslut som ska fattas, att beslutsprocessen är transparent och att berörda parter involveras i beslutsprocessen.

Vägledningen klargör vidare att i ett inledande skede av en konsekvensanalys behövs information för att klargöra förväntade effekter av olika typer av regleringar. Det är också viktigt att beskriva hur olika regleringar interagerar med varandra. Det gäller sedan att identifiera vilket problem i samhället, t ex ett marknads- eller ett politikmisslyckande, som ska lösas, vilka åtgärder som är möjliga och vilka konsekvenser som är förenade med olika alternativ. Såväl miljömässiga, sociala som ekonomiska konsekvenser ska beskrivas. *När så är möjligt* ska de viktigaste effekterna värderas monetärt. Även fördelningseffekter ska inkluderas. De olika alternativen ska också jämföras med avseende på möjlighet till måluppfyllelse och effektivitet (nyttor och kostnader). *Verktyg* för detta arbete är olika typer av samhällsekonomisk analys (kostnadsnyttoanalys, kostnadseffektanalys eller multi-kriterieanalys). Det ingår även att bedöma vad som krävs för implementering och uppföljning. Det framgår alltså av vägledningen att kommissionen med konsekvensanalys, liksom OECD med RIA, avser ett mångsidigt beslutsunderlag, dvs vad man kan kalla en samhällsekonomisk *bedömning* (*assessment*) i bred mening och inte specifikt en siffersatt samhällsekonomisk *kalkyl*, även om en sådan, om den är möjlig att göra, kan ingå som en del i bedömningen.

EU utgår alltså i sitt arbete med *Bättre regleringar* från OECD:s rekommendationer för vad som ska ingå i konsekvensutredningar och analyserar därför konsekvenser för samhället i flera dimensioner och i viss mån baserat på nationalekonomisk teori. Analyserna genomförs med samma utgångspunkter i alla olika politikområden. Sverige har däremot valt ett helt annat upplägg, med fokus på administrativ regelförenkling, som endast är en del i det bredare arbete som EU och OECD har initierat.

2. Utvecklingen i Sverige

Det statliga kommittéväsendet, med anor sedan 1604 (Zetterberg 2011), var länge en källa till både stolthet och förtvivlan inom svensk statsförvaltning:

stolthet över att komplexa politiska frågor gavs ingående och mångsidig belysning före beslut, kompletterat med breda remissrundor där eventuella analysbrister kunde rättas till; förtvivlan över långsamheten i processerna där ibland politiskt svårhanterliga frågor begravdes under många år tills de kallnat. Under 1900-talets senare decennier kom därför direktivens uppdrag och utredningstiderna att förkortas väsentligt. Flera granskningar i slutet av seklet (Riksdagens revisorer 1997; Gunnarsson och Lemne 1998) visade att utredningarna, möjligen som ett resultat av nedkortade direktiv och utredningstider, hade stora kvalitetsbrister. I en uppföljande granskning av Riksrevisionen (2004) konstaterades att det fortsatt fanns ”mycket stora brister” (s 77) i de kostnadsredovisningar och samhällsekonomiska konsekvensanalyser som kommittéerna gjorde, trots att en ny kommittéförordning och en ny kommittéhandbok hade införts.

Vid denna tid genomfördes ett förändringsarbete av den statliga förvaltningen som bl a syftade till att förbättra myndigheternas förmåga att ge regeringen bättre samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Detta hade initierats i en förvaltningspolitisk proposition (Regeringens proposition 1997/98:136) och efter fortsatt utredning (SOU 2004:23) antogs en ny Myndighetsförordning (2007:515) som trädde i kraft i januari 2008. Utredningen hade i sitt betänkande 2004 särskilt lyft fram behovet av bättre förmåga till konsekvensanalyser av regelreformer före politiska beslut. Alliansregeringen valde dock att bara genomföra en del av förslagen. Å ena sidan infördes en separat förordning (2007:1244) som ställde krav på konsekvensutredningar och särskilt betonade att konsekvenser för företag skulle analyseras. Å andra sidan valde regeringen att inte säkerställa att myndigheterna fick det metodstöd och den kompetensutveckling de skulle ha behövt för att leva upp till dessa krav. I stället för att, som utredningen föreslagit, ge ett särskilt uppdrag till Ekonomistyrningsverket att leda ett sådant arbete fick Tillväxtverket, med visst stöd av Ekonomistyrningsverket, ansvara för arbetet enligt förordningen. Därmed växlades det fortsatta arbetet in på ett sidospår.

I korthet innebar detta att fokus inte kom att läggas på allsidig samhällsekonomisk belysning av regelreformers konsekvenser utan på regelförenkling med syfte att minska administrativa bördor för företag. I en skrivelse till riksdagen (Regeringens skrivelse 2009/10:226) framhöll regeringen att de ovan nämnda förändringarna etablerat en väl fungerande organisation och struktur för arbetet med just regelförenkling och att detta var en av regeringens viktigaste insatser för sysselsättning och välfärd.

Det som sedan hänt när det gäller konsekvensanalyser är att Tillväxtverket på sin hemsida under rubriken ”Förenkling” presenterat webbaserat stöd samt några ytterligare dokument. Vidare har Ekonomistyrningsverket tagit fram en vägledning för konsekvensutredningar (Ekonomistyrningsverket 2015). Den nämns dock inte på Tillväxtverkets hemsida. Inget av dessa verktyg eller vägledningar innehåller någon mer utförlig information om vad samhällsekonomisk analys innebär. Det som kommer närmast är

en hänvisning, under rubriken ”Utvärdering”, till en tio år gammal rapport om effektutvärdering från Ekonomistyrningsverket (2006).

Utvecklingen när det gäller samhällsekonomisk analys i myndigheters arbete bedrivs i stället huvudsakligen av två andra myndigheter, Trafikverket och Naturvårdsverket, utan synbar koppling till det arbete som Tillväxtverket och ESV bedriver. Viss samverkan sker dock med andra myndigheter inom ramen för Naturvårdsverkets arbete med Plattformen för samhällsekonomisk analys samt Trafikverkets arbete med samhällsekonomiska kalkylmodeller, som kallas ASEK. Dessa processer utgår dock från de frågor som dessa myndigheter arbetar med och ger därför inte stöd till andra myndigheter som skulle vilja analysera konsekvenser i flera olika dimensioner i sitt regel- och utredningsarbete. Trafikverket har heller inte möjlighet att fortlöpande göra de uppdateringar som skulle behövas för de egna behoven (Nilsson och Haraldsson 2016; detta gäller ASEK) och Plattformen har hittills fått ett begränsat genomslag i Naturvårdsverkets eget arbete (Wallström och Söderqvist 2016).

Det svenska arbetet med konsekvensanalyser har inte fokus på underlag för strategiska beslut. Konsekvensanalysförordningen ska tillämpas när myndigheter utfärdar allmänna råd och föreskrifter, dvs i det sista ledet i den statliga regelgivningskedjan. Regeringen (2012) medgav i en skrivelse till riksdagen (Regeringens skrivelse 2012/13:5) att kraven på konsekvensutredningar är svagare för Regeringskansliet och kommittéer än för myndigheterna, medan det för Riksdagen saknas sådana krav.³ Det finns alltså heller ingen motsvarighet till det avtal som inom EU tecknats mellan kommissionen, rådet och parlamentet om att genomföra konsekvensutredningar som grund för politiska beslut. Vidare är ett problem i den svenska kontexten statsförvaltningens fragmentering och bristen på övergripande ansvar för att utveckla processer och metoder för samhällsekonomisk analys.

Att Sverige på detta sätt kör sitt eget race ställer till problem när det gäller att påverka beslut inom EU, eftersom det är konsekvensanalyser av denna typ som ligger till grund för de beslut som fattas. I ett pågående forskningsprojekt har vi undersökt hur Sverige agerar under den förhandlingsprocess inom EU som föregår beslut om exempelvis direktiv (Hansson och Nerhagen 2016). Resultaten visar att Sverige ofta agerar passivt och i stället väljer att endast hantera en fråga när beslut är fattat och det är dags att införliva detta i svensk lag. I de faktapromemorior som regeringen använder för att redovisa EU-arbetet för riksdagen är en återkommande formulering under punkterna 1.3 *Gällande svenska regler och förslagets effekt*

³ Alliansregeringen genomförde en förändring i regeringsformen (Regeringens proposition 2009/10:80) där det framgår att utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets område. Enligt en rapport från Näringslivets regelnämnd har effekten av detta varit begränsad (Lööv 2016). Efter en granskning av Riksrevisionen meddelade regeringen att den har för avsikt att se över om rutinerna kring uppföljning och utvärdering av regler kan stärkas. Den 4 januari 2017 uppdrog regeringen åt Tillväxtverket att ta fram en digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning.

på dessa samt 1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys: ”Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag”.⁴ Problemet med detta är att ett meddelande från kommissionen är inledningen på en beslutsprocess inom EU och början på en förhandling. Om Sverige inte engagerar sig vid denna tidpunkt och utreder vilka konsekvenser olika förslag kan få för Sverige finns heller inget beslutsunderlag att utgå från vid förhandlingarna.

Bland annat därför att svenska förhållanden ofta skiljer sig från den övriga kontinentens är det viktiga att vara med tidigt i processen och kanske kräva undantag eller andra anpassningar i de regler som utformas. Från gång till annan har EU infört lagstiftning som kräver kostsamma åtgärder vars nytta är tvivelaktig i svensk kontext. Två sådana fall är:

- Vattendirektivet med huvuduppgift att säkerställa god dricksvattenkvalitet, en icke-fråga i stora delar av Sverige men där nu mängder av vattendrag måste återställas till ”naturligt tillstånd”.
- Luftkvalitetsdirektivet, där de nordiska länderna har en särskild problematik med partiklar från fordon med dubbdäck. Avgasrelaterade partiklar orsakar stora problem på kontinenten eftersom hälsokonsekvenserna är stora och överskridanden sker över stora områden. Slitagepartiklar ger korta episoder lokalt och har inte samma hälsopåverkan. Denna skillnad borde ha klagjorts när direktivet togs fram. Nu hotas Sverige av mångmiljonböter.

Det är därför enligt vår uppfattning angeläget att ett bredare arbete med samhällsekonomiska konsekvensanalyser utvecklas i den svenska statsförvaltningen. Det skulle troligen både gynna Sveriges möjligheter att påverka EU-beslut och förbättra underlagen för de politiska beslut som tas i Sverige. En bild av vad det konkret kan betyda kan ges av erfarenheterna av det arbete med att utveckla metodik för konsekvensutredningar som genomförts av Transportstyrelsen.

3. Erfarenheter från Transportstyrelsen⁵

Myndigheternas arbete på transportområdet styrs av mål. På en övergripande nivå ska myndigheterna säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. De specifika målen är indelade i ett funktionsmål som avser tillgänglighet och ett hänsynsmål som avser säkerhet, miljö och hälsa (Regeringens proposition 2008/09:93).

Transportstyrelsen bildades 2009 och har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Ansvaret för infrastrukturens planering och förvaltning, där samhällseko-

⁴ Se t ex Faktapromemoria 2013/14:FPM15 (s 5) eller Faktapromemoria 2012/13:FPM14 (s 5).

⁵ Detta avsnitt baseras på Forsstedt och Nerhagen (2016), Nerhagen och Forsstedt (2016) samt Tapper (2016).

nomiska bedömningar och kalkyler görs sedan länge, ligger inte på denna myndighet utan på Trafikverket. Transportstyrelsen genomför konsekvensutredningar bl a avseende förslag till förändringar i föreskrifter, framställan om regelförändringar och som en del i regeringsuppdrag. Från sin start har myndigheten sett ett behov av att vidga innehållet i dessa utredningar för att kunna bedöma om nya och förändrade regleringar bidrar till en transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv. Ett utvecklingsarbete med detta syfte har därför pågått sedan myndigheten bildades.

Inom ramen för detta utvecklingsarbete gavs Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att ta fram förslag på beräkningshandledning och utbildningsplan (Lindberg och Nerhagen 2013). Förslagen skulle baseras på det internationella utvecklingsarbetet inom regleringsområdet och på det etablerade arbetet med att bedöma samhällsekonomisk lönsamhet av infrastrukturinvesteringar som Trafikverket tillämpar. Därutöver påbörjade Transportstyrelsen år 2013 ett arbete med att bygga upp en stödfunktion för samhällsekonomisk analys. Stödfunktionens uppgifter omfattar verksamhets- och metodutveckling samt stöd till operativ verksamhet. Med anledning av det anställdes ett antal nationalekonomer.

En ny mall och vägledning för konsekvensutredningsarbetet beslutades i maj 2014, ett halvår efter att funktionen startats. Detta innebar att vissa komponenter tillkom eller förtydligades jämfört med en tidigare vägledning från 2010. Därutöver förtydligades att det även ska ingå en bedömning av alternativ till att genomföra en reglering, där ett exempel skulle kunna vara att införa ett ekonomiskt styrmedel. Förutom analys av effekter på företag, som funnits med i vägledningen sedan 2010, tillkom analys av effekter för fler samhällsgrupper och externa effekter. Alla samhällsekonomiska effekter skulle sammanställas och en fördelningsanalys skulle, i relevanta fall, genomföras.

Under 2016 har vi utvärderat effekterna av dessa förändringar (Nerhagen och Forsstedt 2016). Vi har undersökt hela processen kring regelgivningsarbetet och vilket utredningsarbete som krävs i dess olika delar. Vi har vidare kartlagt och granskat det arbete med konsekvensutredningar som skett på myndigheten under perioden maj 2014 till december 2015.

Vi kunde konstatera att Transportstyrelsens utvecklingsarbete med att beakta konsekvenser för *hela* samhället ligger i linje med OECD:s rekommendationer samt hur EU arbetar med konsekvensutredningar. Genomgången av de gjorda konsekvensanalyserna visar att myndigheten utreder frågor med stor variation men att det i ett flertal fall är konsekvenser för företag som är i fokus i utredningsarbetet. Detta trots att det skulle vara mer befogat att beakta andra samhällskonsekvenser än dessa. Nuvarande inriktning har inneburit att konsekvenser för flera andra samhällsgrupper inte uppmärksammas och därför riskerar att glömmas bort.

Även när det gäller innehållet i utredningar är resultaten av granskningen nedslående. Inslag som är centrala för ett relevant beslutsunderlag saknas. Flertalet utredningar (90 procent) gör inte någon mer ingående

beskrivning av vilket problem som ska lösas. Vanligtvis utreds inte heller något alternativ till den föreslagna regleringen, vilket innebär att beslutsfattaren i praktiken lämnas utan valmöjligheter. Dessutom påbörjas konsekvensanalysen oftast parallellt med att exempelvis en föreskrift utarbetas. Konsekvensutredningen blir, liksom tidigare, framför allt ett underlag som stödjer ett beslut att reglera.

Orsakerna till detta förefaller vara nationella krav, tradition och avsaknad av organisatoriska förändringar i myndighetens arbete. Trots den nya vägledningen har inte rutinerna ändrats och de nationalekonomer som finns vid myndigheten har inte haft någon uttalad roll i arbetet.

Inom ramen för vår utvärdering har vi även granskat hur Transportstyrelsen i de analyserade konsekvensutredningarna inhämtat synpunkter från det omgivande samhället, bl a genom remissförfarande. Vi har här tagit utgångspunkt i en jämförelse av den svenska lagstiftningen på detta område med vad som gäller inom EU:s arbete och USA. Sveriges avviker här genom att inte involvera medborgare i allmänhet och genom att det inte finns krav på dialog i tidiga skeden av ett utredningsarbete. I stället innebär remissförfarandet att synpunkter inhämtas i ett sent skede. Vår granskning visar därtill att remissförfarandet genomförs rutinmässigt snarare än med anpassning till behov och att det är oklart hur eventuella synpunkter omhändertas.

När kraven på samhällsekonomisk analys ökat från myndighetsledningen har det behövts nya vägledningar och mallar för att klargöra vilken information som behövs. Förordning (2007:1244) är för allmänt hållen för att kunna ge stöd för detta. Däremot är den detaljerad avseende vilken information som ska anges avseende konsekvenser för företag. En annan slutsats av vår utvärdering av Transportstyrelsens arbete är att det inte räcker med att utarbeta vägledningar utan att det även krävs att de organisatoriska förutsättningarna och bemanning utvecklas parallellt. En tredje slutsats är att det är viktigt att det på central nivå görs prioriteringar så att inte samma krav på innehåll i konsekvensutredningar ställs oavsett omfattningen på det problem som ska analyseras. En fjärde slutsats är att det finns behov av att departementen tar ansvar för att leda utredningsarbetet i hela förvaltnings-systemet för att förhindra att förslag passerar utan utredning, exempelvis när myndigheten blir tillfrågad som expert i en förhandling i EU-arbetet utan ett formellt utredningsuppdrag.

4. Avslutande diskussion och rekommendationer

Det svenska arbetet med att utveckla konsekvensutredningar bedrivs enligt vår uppfattning alltför begränsat. Dels ligger fokus på regelförenkling, dels används sådana utredningar i sista ledet på regelgivningskedjan trots att regelbördorna för företagen vanligen hänger samman med lagar och förordningar som beslutas i tidigare led och som myndigheterna inte påverkar. Frågor kring om staten alls behöver styra en viss marknad eller på vilka sätt

en eventuell styrning ska ske är i dag inte en fråga för konsekvensutredningar. Den förordning som reglerar detta är detaljerad när det gäller konsekvenser för företag (paragraf 7) men inte när det gäller andra konsekvenser (paragraf 6). Huvudansvaret för att utveckla arbetet med konsekvensutredningar har lagts på Tillväxtverket, vilket ytterligare bidrar till fokuseringen på företag. Sverige saknar helt enkelt det som OECD (2012) kallar *whole of government approach* när det gäller konsekvensutredningar.

En möjlig förklaring till denna feltolkning av EU:s arbete för *Bättre regleringar* kan vara att samhällsekonomisk analys bland svenska politiker och tjänstemän blivit liktydigt med siffermässiga kalkyler, i stället för den bredare bedömning som EU och OECD avser och som utgår från en konceptuell analys av problemet i dess helhet (Söderholm 2014; Söderholm m fl 2015) och från utvärderingar av gällande regler och förd politik. Tilläggas kan att även när det gäller att göra samhällsekonomiska kalkyler finns ett stort behov av övergripande vägledning och metodstöd, både för nationella myndigheter (Hultkrantz 2009; Svensson och Hultkrantz 2015) och för kommunerna (Hultkrantz 2016).

För att främja hela regleringskedjan, från internationella förhandlingar till implementering av färdiga förslag, bör Sverige bredda sitt utvecklingsarbete. En förbättrad konsekvensutredningskedja kan stärka Sveriges arbete inom EU och även bidra till bättre beslutsunderlag för beslut som fattas på nationell nivå. Vi vill därför ge följande förslag till regeringen så att arbetet med konsekvensutredningar kan utvecklas:

- Kraven på konsekvensanalyser bör följa handlingsutrymmet, kraven bör därför inte vara störst längst ner i kedjan utan snarare tvärtom.
- Utveckla arbetet med målstyrning så att mål och medel analyseras tillsammans.
- Förtydliga skillnaden mellan paragraf 6 och 7 i Förordning (2007:1244) där den förra är generell, medan den senare endast avser företag. Dessutom bör förordningen vara neutral i vilken lösning som föreslås och inte utgå från att reglering är det lämpligaste alternativet (§6 punkt 2).
- Följ rekommendationen i SOU 2004:23 och låt en stabsmyndighet, förslagsvis ESV, ta över ansvaret från Tillväxtverket för att utveckla arbetet i svensk förvaltning avseende konsekvensutredningar med utgångspunkt från en betoning på att samhällsekonomisk analys ska göras, i enlighet med paragraf 6 i förordningen.
- Utveckla arbetet med paragraf 7 i förordningen till att även omfatta konkurrenspolitiska aspekter.⁶
- Se över lagstiftningen avseende samverkan med det omgivande samhället så att synpunkter inhämtas i ett tidigt skede av en utredningsprocess.
- Arbeta för att rätt kompetenser involveras på rätt sätt i arbetet. Mer samhällsekonomisk analyskompetens behövs inom såväl myndigheter

⁶ Det finns även anledning att i samband med det se över Regelrådets nuvarande ansvar för att kontrollera kvaliteten i konsekvensanalyser.

som departement. Även kommuner och regioner/landsting behöver ges metodstöd för att kunna bedöma samhällsekonomiska effekter av insatser. Ett sådant uppdrag kan lämpligen ges till Inspektionen för socialförsäkringen.

EU-kommissionen (2015a), "Commission Decision of 19.5.2015 Establishing the RE-FIT Platform", COM (2015) 3261, EU-kommissionen, Bryssel.

EU-kommissionen (2015b), "Better Regulation Guidelines", SWD (2015) 111 final, EU-kommissionen, Bryssel.

EU-kommissionen (2016a), "Better Regulation: Delivering Better Results for a Stronger Union", COM (2016) 615 final, EU-kommissionen, Bryssel.

EU-kommissionen (2016b), "EU Regulatory Fitness", COM(2012) 746 final, EU-kommissionen, Bryssel.

Ekonomistyrningsverket (2006), "Effektutvärdering – att välja upplägg", ESV 2006:8.

Ekonomistyrningsverket (2015), "Vägledning – tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning", ESV 2015:19.

Faktapromemoria 2013/14:FPM15, "Meddelande om ny EU-skogsstrategi", Regeringskansliet, Stockholm.

Faktapromemoria 2012/13:FPM14, "Strategi om förnybar energi", Regeringskansliet, Stockholm.

Forsstedt, S och L Nerhagen (2016), "Samhällsekonomisk analys i regelgivningsarbetet – avrapportering av inledande delprojekt", Transportstyrelsen, Borlänge.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, Svensk författningssamling 2007:1244.

Gunnarsson, V och M Lemne (1998), "Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?", rapport till ESO, Ds 1998:57.

Hansson, L och L Nerhagen (2016), "Implementing Regulatory Measures in Sweden: On Policy Making Traditions and the (Non) Use of Regulatory Impact Assessment", uppsats presenterad vid Sixth Biennial Conference, ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Tilburg University, 6–8 juli 2016.

Hultkrantz, L (2009), "Samhällsekonomisk analys – ett styv barn", *Ekonomisk Debatt*, årg 37, nr 7, s 3–5.

Hultkrantz, L (2016), "Sociala investeringsfonder", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 3, s 36–48.

Lindberg, G och L Nerhagen (2013), "Trans-

portstyrelsens arbete med konsekvensutredningar – metodik för samhällsekonomisk analys med beräkningshandledning i bilaga", VTI rapport 783.

Lööf, T (2016), "Systematisk utvärdering – politiskt ansvarstagande för effektivare regler", Näringslivets regelråd, Stockholm.

Myndighetsförordning (2007:515), Svensk författningssamling 2007:515.

Nerhagen L och S Forsstedt (2016), "Regulating Transport: The Possible Role of Regulatory Impact Assessment in Swedish Transport Planning", Discussion Paper for Roundtable on Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector, 6–7 oktober 2016, Stockholm.

Nilsson J-E och M Haraldsson (2016), "SAMKOST 2 – redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader", VTI rapport 914.

OECD (2010), "Better Regulation in Europe. Sweden", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45419072.pdf.

OECD (2012), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", OECD, Paris.

OECD (2017), "Regulatory Policy", OECD, Paris, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/, OECD, Paris.

Regeringens proposition (1997/98:136), *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Regeringens proposition (2008/09:93), *Mål för framtidens resor och transporter*.

Regeringens proposition (2009/10:80), *En reformerad grundlag*.

Regeringens skrivelse (2009/10:226), "Regelförenklingsarbetet 2006-2010".

Regeringens skrivelse (2012/13:5), "Riksrevisionens rapport om regelförenkling för företag".

Riksdagens revisorer (1997), "Kommittéväsendet", förslag till riksdagen 1997/98:RR3.

Riksrevisionen (2004), "Förändringar inom kommittéväsendet", RIR 2004:2.

SOU 2004:23, *Från verkförordning till myndighetsförordning*.

Svensson M och L Hultkrantz (2015), "Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader", *Ekonomisk Debatt*, årg 43, nr 3, s 40–50.

REFERENSER

Söderholm P (2014), "En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljömålsområden", rapport på uppdrag av Naturvårdsverket, Luleå tekniska universitet.

Söderholm, P, A Christiernsson och J Stage (2015), "Samhällsekonomiska analyser i havsmiljö- och vattenförvaltningen – kartläggning, kategorisering och utvecklingsområden", Havsmiljöinstitutets rapport 2015:4.

Tapper, J (2016), "Samverkan i regelgivningsprocessen – teori och praktik – litteraturoversikt och fallstudie över Transport-

styrelsens arbete", Transportstyrelsen, Borlänge.

Wallström J och T Söderqvist (2016), "Kartläggning av samhällsekonomiska analyser på miljöområdet", rapport 2016:1, Envenco, www.enveco.se/wp-content/uploads/2012/11/Envenco-rapport-2016-1_Kartlaggning-av-samhällsekonomiska-analyser-inom-miljöområdet-2.pdf.

Zetterberg, K (2011), "Det statliga kommittéväsendet – en del av den svenska modellen", *Svensk Juristtidning*, nr 8, s 753–763.