

Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser

Sara Forsstedt

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2018:5*



Regeringskansliet
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24871-3

Förord

Skatteintäkter har många alternativa användningsområden och det är därför viktigt att bruket av offentliga medel granskas noggrant – både av officiella funktioner som t.ex. Riksrevisionen och av mass-media. Merparten av de granskningar som görs sker i efterhand, dvs. när ett beslut redan är fattat eller en investering redan är genomförd. I den här rapporten betonas i stället vikten av noggranna analyser *innan* ett beslut fattas.

När offentliga beslut ska tas är det viktigt att få en uppfattning om vilka konsekvenser de förväntas leda till. Särskilt viktigt är det att identifiera fördelningsmässiga och samhällsekonomiska effekter av beslut som involverar skattemedel. Enligt Budgetlagen är det rent av en skyldighet för all statlig verksamhet att iakta god hushållning och hög effektivitet.

Det finns dessutom lagstadgade skyldigheter för både myndigheter och kommittéer att redovisa de kostnader, intäkter och övriga samhällsekonomiska konsekvenser som föreslagna regelförändringar eller investeringar förväntas ge upphov till. Dessvärre visar flera granskningar att de konsekvensanalyser som genomförs ofta är av bristande kvalitet, särskilt med avseende på deras samhällsekonomiska konsekvenser. Oftast är det bara effekter för statsbudget och näringsliv som redovisas. 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.

I den här rapporten diskuterar Sara Forsstedt behovet av mer allsidiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser i det offentliga beslutsfattandet. Genom internationella jämförelser och några svenska exempel visar hon hur tidiga och breda konsekvensanalyser hade kunnat förbättra beslutsfattandet.

På basis av genomgången är Saras starkaste rekommendationer att samhällsekonomiska konsekvensanalyser måste komma in tidigare i beslutsprocessen och ha en bredare ansats än vad som är fallet i dag. Det innebär att konsekvensanalyser bör genomföras inom fler sektorer och belysa effekter för fler aktörer än för näringslivet.

Jag hoppas att den här rapporten ska bidra till en välgrundad diskussion om hur ökad och förbättrad användning av samhällsekonomiska konsekvensanalyser kan leda till ett mer informerat beslutsfattande och en effektivare användning av skattemedel.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Lars Hultkrantz, ledamot i ESO:s styrelse. Författaren svarar själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i oktober 2018

Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	17
1 Inledning	25
1.1 Bakgrund och problembeskrivning.....	27
1.2 Inte ett nytt problem	29
1.3 Varför är konsekvensanalyser viktiga?	30
1.4 Frågeställning, syfte och motiv.....	33
1.5 Metod.....	34
1.6 Avgränsning	34
1.7 Disposition	36
1.8 Centrala begrepp.....	36
2 Nulägesbeskrivning av gällande ramverk	39
2.1 Allmänt om den svenska statsförvaltningen och konsekvensanalyser.....	39
2.2 Utvecklingen av konsekvensanalyser	41
2.3 Politiskt mål med konsekvensanalyser: att minska regelbördor för företag.....	43
2.4 Regler och riktlinjer – från strategisk till operativ nivå.....	45
2.5 Remissförfarande och samverkan	46
2.6 Vägledningar för konsekvensanalyser	47

2.7	Beräkningsstöd och utbildningar.....	48
2.8	Underlag till analys.....	50
2.9	Extern kvalitetsgranskning av Regelrådet.....	50
2.10	Sparsamt med systematisk uppföljning och utvärdering	52
3	Internationella erfarenheter.....	55
3.1	Global utblick – så tillämpar andra länder konsekvensanalyser	55
3.2	Exempel på olika ramverk och deras betydelse	58
4	Håller beredningsarbetet tillräcklig kvalitet?	65
4.1	Vad menas med kvalitet och vad bidrar till att utfallet blir bra?	66
4.2	Hur efterlevs kraven? – Regelrådets sammanställning.....	68
4.3	Statens offentliga utredningar (SOU) – två utvärderingar.....	71
4.4	Migrationspolitiska propositioner.....	73
4.5	Regelgivning i transportsektorn	74
4.6	Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet.....	76
4.7	EU-lagstiftning – två exempel	77
4.8	Samhällsekonomiska avvägningars bidrag.....	90
4.9	Flytten av Kiruna och Malmberget	91
4.10	Utredningen om Göta älv	94
5	Så bör en samhällsekonomisk konsekvensanalys utformas	99
5.1	Samhällsekonomiska konsekvensanalyser enligt internationella riktlinjer	100

6	Tidigare, bredare, bättre.....	109
6.1	Centralt placerat ansvar	111
6.2	Tidigare.....	113
6.3	Bredare.....	115
6.4	Bättre	119
6.5	Fokus för framtida forskning.....	121
	Referenser	123



Sammanfattning

En samhällsekonomisk konsekvensanalys ska ge beslutsfattare information om bakgrunden till ett beslutsförslag, vilka som berörs av förslaget, de relevanta samhällseffekterna, vilka handlingsalternativ som finns och varför förslaget är den lämpligaste lösningen. Internationellt kallas sådana beslutsunderlag för Regulatory Impact Analysis, RIA, eller IA, om det är en annan åtgärd än styrmedel (regulation) som analyseras. Metodmässigt handlar det om en systematisk, och i vissa fall obligatorisk, avvägning mellan för- och nackdelar och en bedömning av hur ett förslag påverkar olika intressenter. Industrieländernas ekonomiska samarbetsorganisation (OECD) har länge arbetat för att förbättra medlemsländernas användande av RIA inför politiska beslut. Inom den Europeiska Unionen (EU) har kommissionen, parlamentet och rådet kommit överens om att RIA ska vara en central komponent i underlag för policyutformning på olika nivåer för att säkerställa att reformers effekter för medborgare, näringsliv och offentliga myndigheter blir allsidigt belysta och sammanvägda.

Under de senaste årtiondena har en rad stora och små reformer på olika områden (t.ex. inom apotek, post, järnväg) genomförts i Sverige där det i efterhand framstått som obegripligt, även när reformerna på det stora hela varit framgångsrika, att vissa konsekvenser inte kunnat förutses. Även när det gäller flera viktiga reformer som genomförts av EU har man i efterhand kunnat se att svenska beslutsfattare alltför sent har blivit varse konsekvenser som borde ha föranlett agerande från svensk sida, t.ex. för nationella undantag. Det kan därför ifrågasättas om de svenska beredningarna inför beslut om nationella och europeiska reformer håller tillräckligt hög kvalitet. Att det finns brister i svensk statsförvaltning när det gäller analys av relevanta samhällseffekter har påtalats länge. Erlandsson (2010) påpekar att ansvariga politiker ofta framhåller

vikten av att analysera konsekvenser men visar sedan litet eller inget intresse av att ta del av resultaten när och om sådana analyser görs. Därmed riskerar konsekvensanalyser att göras slentrianmässigt för att bocka av ett antal krav i en checklista. Flera granskningar visar också att beslutsunderlagen, möjligen som ett resultat av nedkortade direktiv och utredningstider, ofta har stora kvalitetsbrister, bland annat vad gäller bedömningarna av de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Den svenska regeringen har valt att ställa sig vid sidan av väsentliga delar av det utvecklingsarbete för metodutveckling och implementering av RIA som OECD och EU driver. De huvudfrågor som rapporten ställer är varför så har skett och om det finns skäl från svensk sida att göra ett omtag av och förstärka detta arbete. Mitt sammanfattande svar är att den svenska utvecklingen har kommit på avvägar därför att politiskt fokus av olika skäl kommit att koncentreras på att få bättre belysning av endast en typ av regleringskonsekvenser, nämligen företagens administrativa bördor. Det är naturligtvis inte fel, men har starkt begränsat perspektivet. Det bör framhållas att åtskilliga länder har utvecklat sina ramverk för konsekvensanalyser med utgångspunkten att minska just regelbördor för företag, för att sedan (exempelvis inom EU) arbeta för att bredda utvecklingsarbetet för att säkerställa att analyser allsidigt belyser konsekvenser för hela samhället. I Sverige har arbetet emellertid avstannat och efterfrågan på samhällsekonomiska analyser är i stort sett frånvarande.

Min främsta slutsats är därför att det finns starka skäl för regeringen att skapa förutsättningar för att arbetet med konsekvensanalyser förstärks i alla delar av statsförvaltningen. Detta kan kräva insatser när det gäller metodutveckling och tillgång till särskild kompetens, men viktigast är att ympa in samhällsekonomisk konsekvensanalys i den svenska statsförvaltningskulturens DNA.

Bakgrund

Ungefär samtidigt som EU påbörjade sitt utvecklingsarbete med konsekvensanalyser under 2002 genomfördes ett förändringsarbete i den svenska statsförvaltningen. Syftet var bland annat att förbättra

myndigheternas förmåga att ge regeringen bättre samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Initiativet kom från en förvaltningspolitisk proposition (Regeringens proposition 1997/98:136) och efter vidare utredning (SOU 2004:23) antogs en ny Myndighetsförordning (SFS 2007:515) som trädde i kraft i januari 2008.

Utredningen lyfte särskilt behovet av bättre och mer allsidiga konsekvensanalyser av regelreformer inför politiska beslut. Den dåvarande alliansregeringen valde emellertid att endast genomföra en del av förslagen. Även om en separat förordning (SFS 2007:1244) infördes som ställde krav på konsekvensutredningar, och som särskilt betonade att konsekvenser för företag skulle analyseras, så säkerställde inte regeringen att myndigheterna fick det metodstöd och den kompetensutveckling de behöver för att leva upp till kraven. I stället för att, som utredningen föreslog, ge ett särskilt metod- och utvecklingsansvar till Ekonomistyrningsverket (ESV) fick Tillväxtverket, med ”visst stöd” av ESV, ansvara för arbetet enligt förordningen. Därmed smalnade det fortsatta utvecklingsarbetet av och de samhällsekonomiska konsekvensanalyserna kom på avvägar. Till följd av detta riskerar inte bara beslutsfattandets kvalitet att bli sämre, utan även Sveriges förutsättningar i internationella beslutsprocesser.

En samhällsekonomisk konsekvensanalys (RIA) bör i första hand ses som en strukturerad *kvantitativ och allsidig* bedömning. Målet är inte att komma fram till en siffersatt kalkyl – även om den kan utgöra en viktig komponent i beslutsunderlaget – utan att ge ett relevant beslutsunderlag som är allsidigt i två avseenden. 1. Att samtliga relevanta beslutsalternativ är identifierade och att konsekvenserna av ett visst beslutsförslag ställs mot konsekvenserna av ett eller flera relevanta alternativ. 2. Att alla relevanta konsekvenser (både kostnader och nyttor) identifieras för alla berörda i alla alternativ och *om möjligt* kvantifieras och värderas. Detta förutsätter att problemet eller vad som ska uppnås är identifierat så att förslaget verkligen bidrar till att reducera problemet och att uppnå målet.

Samhällsekonomisk analys är mer än siffersatta kalkyler

Förutom när det gäller investeringar i infrastruktur har samhällsekonomisk analys inte någon etablerad roll i beslutsfattandet i

Sverige. Miljösidan är ett område där analysen börjar integreras alltmer och Naturvårdsverket arbetar med att utveckla underlag. Transportsektorn, framförallt vägsidan, är den enda sektor i Sverige som har en lång historia av att tillämpa och utveckla samhällsekonomisk analys. Det är ett av skälen till att samhällsekonomiska analysmetoder många gånger associeras med sifferkalkyler, kostnadsnyttoanalys (CBA) och infrastrukturplanering. Termen ”samhällsekonomisk analys” har därmed kommit att förknippas med investeringsanalys och väldefinierade åtgärder som någorlunda lätt kan preciseras, kvantifieras och värderas. Det förefaller därmed ha blivit en vitt spridd uppfattning att det endast är under dessa förutsättningar som samhällsekonomisk analys kan bidra till att ge beslutsfattare relevanta beslutsunderlag.

Med undantag från några få myndigheter är frågan därför om det finns någon utbredd förståelse för vad samhällsekonomisk analys är samt när och hur den kan tillämpas inom den svenska statsförvaltningen.

Fragmenterat samt sektorsindelad ansvar och utvecklingsarbete

Ansvar för metodutveckling och metodstöd för analysarbete är fragmenterat, det finns inga utpekade generella riktlinjer att förhålla sig till i analysarbetet och det saknas en övergripande helhetssyn (whole-of-government approach). En grundläggande förklaring till det fragmenterade utvecklingsarbetet är att statsförvaltningen är organiserad i små departement och stora myndigheter. Mycket av beredningsarbetet genomförs också av myndigheter inom enskilda sektorer där det kan vara svårt att ha helhetssyn för sektorsövergripande prioriteringar.

Fragmenteringen tenderar att bli ineffektiv eftersom arbetet med exempelvis vägledning och vad som är god praxis pågår parallellt på flera olika myndigheter. Det kan även påverka analysernas kvalitet och jämförbarhet eftersom det är svårt att genomföra robusta analyser om metodik, analys och beräkningar bygger på olika antaganden, källor och grunder. Det gäller generellt för alla typer av beräkningar och pekas också ut av Riksrevisionen (2017) som en svaghet i konsekvensanalyserna.

Slutsatser och rekommendationer

Sveriges nuvarande ramverk bidrar inte till att uppnå effektivitetskravet i svensk statsförvaltning av den enkla anledningen att det saknar helhetsperspektiv. I dagsläget genomförs alltför smala analyser; fokus är på företagseffekter, tillämpningen sker främst på regelgivningsbeslut och analyserna samt utvecklingsarbetet är alltför sektorsindelade. Specialisering kan vara nödvändig, men det finns också en risk att det sker på bekostnad av övergripande helhetssyn.

Det är viktigt att tydliggöra när en konsekvensanalys ska genomföras och av vem samt i vilken del i beslutskedjan den har störst betydelse. Dessutom är det viktigt att det finns enhetliga nationella principer och metodstöd som gör det möjligt för myndigheter och kommuner att leva upp till kraven, något som emellertid saknas och som påtalats länge utan att något förslag på lämplig metod har lämnats.

Den externa granskning som sker av konsekvensanalyser i Sverige genomförs i nuläget av Regelrådet, som enligt sin instruktion fokuserar på effekter för företag. I praktiken innebär det att regelförslag, där förslaget bedöms få effekter av betydelse för företag, skickas till Regelrådet för granskning. Övriga konsekvensanalyser genomgår inte någon systematisk extern granskning, vilket kan signalera att konsekvenser för övriga samhällsgrupper inte är viktiga.

Det ligger i samhällets intresse att resurser används på ett så lämpligt sätt som möjligt. Att analysera politikens samhällskonsekvenser handlar därför snarare om politisk skyldighet än politisk vilja. Den sammantagna slutsatsen är att konsekvensanalyserna i den svenska statsförvaltningen skulle kunna förbättras väsentligt och genomföras systematiskt i fler beslutssituationer än bara vid regelgivning.

Internationellt finns erfarenheter att hämta från forskning, andra länders ramverk och god praxis – även om det bör påpekas att det inte existerar någon "blueprint" eller optimal metod eftersom alla länder brottas med metod- och implementeringsproblem.

Åtgärder för att förbättra det svenska ramverket

Mina huvudsakliga rekommendationer till regeringen är att svensk statsförvaltning metodiskt bör tillämpa avvägningar mellan för- och

nackdelar av olika alternativ - från övergripande analyser till uppföljning och utvärdering, dvs. samhällsekonomiska konsekvensanalyser. För att uppnå tidigare, bredare och bättre analyser är det nödvändigt med:

- *Övergripande och brett metodansvar.*

Lägg det övergripande ansvaret vid Regeringskansliet eller bredda kompetensen hos ESV och låt denna myndighet ta över metodansvar för konsekvensanalyser enligt förslaget i SOU 2004:23. Detta organ ansvarar för ramverk och helhetssyn men inte genomförandet av konsekvensanalyserna. Överväg, liksom när Regelrådet inrättades, att låta en kommitté utveckla och ansvara över ramverket under en övergångsperiod för att starta igång arbetet.

- *Bredare krav och tidiga analyser.*

Låt krav på konsekvensanalyser och handlingsutrymme reflektera varandra genom att öka tyngden på konsekvensutredningar i tidiga skeden och se till att kraven efterlevs. Ändra konsekvensutredningsförordningen så att den blir tillämpbar för fler beslutssituationer än regelgivning och mer neutral i vilken lösning som föreslås – i nuläget kan förordningen läsas som att reglering alltid är det lämpligaste alternativet. Tona även ned kravet av att räkna på detaljer och bredda istället analysen. Lyft fram den samhällsekonomiska analysen bland annat genom att hänvisa till gällande vägledning.

- *Bredare nationell vägledning och metodstöd.*

Utgå från internationella vägledningar, exempelvis EU:s vägledning och verktygslåda, och anpassa ramverket till svensk statsförvaltning. Samla ihop och sammanställ den kunskap som byggts upp på myndigheter och departement. Besluta om gällande analysprinciper som del i en nationell vägledning och praxis.

- *Bredare kvalitetssäkring.*

Breda kompetensen hos den externa kvalitetsgranskaren Regelrådet och tydliggör att dess uppdrag inkluderar att beakta konsekvensanalyserna allsidigt med utgångspunkt från gällande

principer samt överväg sanktionsmöjligheter. Överväg exempelvis återremitteringskrav för de förslag där det finns ett handlingsutrymme att påverka beslutets inriktning. Ta inspiration från EU:s och USA:s granskningsorgan (Regulatory Scrutiny Board respektive Office of Information and Regulatory Affairs).



Summary

An impact assessment provides policymakers with information on the background of a proposal, those affected by it and the relevant economic, social and environmental impacts. It also describes alternative courses of action and why the proposal is considered the most appropriate solution. Internationally, this type of assessment is known as a Regulatory Impact Analysis (RIA, or IA if an instrument other than a regulation is being analysed). Methodologically, it is a systematic, and in some cases mandatory, analysis that weighs the benefits and costs, and assesses the proposal's impact on different stakeholders. Economics (welfare economics) is considered the backbone of RIAs, and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) has long worked to improve member countries' use of impact assessments before making policy decisions. In the European Union (EU), the Commission, the Parliament and the Council have agreed that RIAs should be a central component of policy design at different levels to ensure that the impacts of reforms on citizens, business and public authorities are comprehensively illuminated and balanced.

In recent decades, a series of major and minor reforms have been implemented in Sweden, including of pharmacies, the postal system, telephony, railways and schools. Although these reforms were generally successful, it is incomprehensible in retrospect that it had not been possible to anticipate and mitigate certain consequences. Similarly, there are examples of important reforms implemented by the EU where Swedish decision-makers all too late became aware of impacts that should have resulted in Swedish action early on to obtain, for instance a national exception. It may therefore be questioned whether Sweden's preparations ahead of national and European reforms maintain sufficient quality. The shortcomings of Sweden's public administration in analysing relevant societal effects

has been pointed out for a long time. Erlandsson (2010) argues that responsible politicians often stress the importance of analysing impacts, but then demonstrate little or no interest in the results. Accordingly, there is a risk that impact assessments are conducted primarily to tick off a box on a list of requirements. Several audits also show that the background material for decision-making often has quality shortcomings, including of the assessment of economic impacts, possibly because of shortened terms of reference and shorter investigation times.

The Swedish Government has chosen to stand aside from essential parts of the work of the OECD and the European Commission in RIA methods development and implementation. The main questions addressed in this report are *why* this has happened and whether there is reason to strengthen this work instead. My overall answer is that Sweden's use of RIAs is not satisfactory for several different reasons, but mainly because this use has focused on one type of regulatory impact, namely reducing the administrative burden that regulations place on businesses. Although this is not wrong, it has greatly limited the perspective.

It should be noted that many countries have developed RIA frameworks with the primary aim of reducing the administrative burden on businesses, to subsequently (for example in the EU) broaden their analyses to ensure that light is shed on the impacts for society as a whole. In Sweden, however, these efforts have stagnated and demand for economic analyses is largely absent.

My main conclusion is therefore that there are strong reasons for the Government to create the conditions needed to strengthen impact assessment work at all levels of public administration. This may require methodological improvements and access to special expertise, but the most important task is to graft RIAs into the cultural DNA of Swedish public administration.

Background

Around the same time as the EU began to develop its RIA framework in 2002, Swedish public administration increased its focus on impact assessments. The aim was to improve public administration's ability to provide the Government with better

economic impact assessments. The initiative was based on an administrative policy bill (Government Bill 1997/98:136), and after an additional Inquiry (SOU 2004:23) was carried out, the new Government Agencies Ordinance (2007:515) was adopted in January 2008.

The Inquiry clearly highlighted the need for better and more comprehensive impact assessments of regulatory reforms ahead of policy decisions. However, the Government at that time chose to implement only some of the proposals. A separate RIA ordinance (SFS 2007:1244) was introduced, which required the analysis of impacts on businesses, but the Government did not ensure that government agencies received the methodological support and expertise needed to meet the requirements. The Inquiry (SOU 2004:23) recommended that the Swedish National Financial Management Authority (ESV) be responsible for the framework, but the Government instead appointed the Swedish Agency for Economic and Regional Growth, with ‘certain support’ from ESV. The focus of impact assessments was thus narrowed to the impact on businesses, and broad economic impact analyses veered off course. This resulted not only in jeopardising the quality of decision-making, but also adversely affecting Sweden’s position in international negotiations.

The main purpose of RIAs should be a structured *qualitative and comprehensive* assessment. The objective is not monetary cost-benefit calculations, although this may be an important component when it is possible to conduct. Rather, it is to provide decision-makers with comprehensive information in two respects: 1. that all relevant options are identified and that the impacts of a certain decision are compared with the impacts of one or more relevant alternatives; and 2. that all relevant impacts (both costs and benefits) are identified for all stakeholders in all alternatives and, *if possible*, quantified and monetised. This requires identifying both the problem and the objective, so that the proposed solution actually contributes to reducing the problem and achieving the objective.

Economic analysis is more than numerical calculations

Apart from investments in infrastructure, economic analysis has no established role in decision-making in Sweden. Climate change and the environment are areas in which it is gaining traction, and the Swedish Environmental Protection Agency is working to develop input. Transport, especially road transport, is the only sector in Sweden that has a long history of applying and developing methods and input to cost-benefit analysis (CBA). This is one reason why economic analysis is often associated with infrastructure investments, CBA and numerical calculation. The term ‘economic analysis’ has thus been associated with investment analysis and well-defined measures that are relatively easy to define, quantify and value. This seems to have led to the widespread view that it is only under these circumstances that economic analysis can provide decision-makers with relevant decision-making input.

The question is therefore whether, aside from a few government agencies, there is any widespread understanding of what economic analysis is, and when and how it can be applied in Swedish public administration.

Fragmented and sectoral development and responsibility

Responsibility for methodology development and support when conducting impact assessments is fragmented, and general guidelines and a whole-of-government approach are lacking. One explanation is that Swedish public administration is organised into relatively small ministries and large semi-autonomous agencies. Much of the preparatory work is also carried out by government agencies in individual sectors, where it may be difficult to have a holistic view.

This fragmentation tends to be inefficient, as the development of guidelines, directions and best practices takes place in parallel at a number of agencies. This, in turn, affects the quality and comparability of any analyses, as it is difficult to conduct robust analyses when methods differ and analyses and calculations are based on different assumptions, sources and bases. This is generally the case for all types of calculations, and was also highlighted as a weakness of impact assessments by the Swedish National Audit Office (2017).

Conclusions and recommendations

Sweden's current IA framework does not contribute to the efficient use of public funds simply because a whole-of government approach is lacking. At present, impact assessments risk being too narrow; their focus is on impacts for businesses, their application is mainly on regulatory decisions (administrative instruments) and the analyses are too sector-oriented. Specialisation may be necessary, but the risk is that it occurs at the expense of an overall whole-of government approach.

It is important to clarify when to conduct an impact assessment, by whom and where in the decision-making process it will have the greatest significance. Moreover, it is important that uniform national principles and guidelines are in place that enable government agencies and municipalities to live up to the requirements. The lack of national guidelines and best practice examples has long been highlighted, without any appropriate method being proposed.

The Swedish Better Regulation Council currently conducts external scrutiny on proposals that are expected to have significant impacts on businesses. In practice, this scrutiny means that regulatory proposals are sent to the Council for review if a proposal is assessed to have significant impacts for businesses. There is no systematic external scrutiny of other impact assessments, which may signal that impacts on other stakeholders are unimportant.

It is in the best interest of society that resources are allocated where needed the most. Analysing policy impacts for all concerned parties should therefore be a political obligation more than an act of political will. The overall conclusion is that the impact assessments in Swedish public administration can be significantly improved and conducted systematically in more decision-making situations than just regulatory decisions.

Internationally, experience can be gained from research, and other countries' frameworks and examples of good practice – even though it should be pointed out that there is no 'blueprint' or optimal method, since all countries struggle with problems related to methods and implementation.

Actions to improve the Swedish framework

My main recommendation to the Government is that Swedish public administration should start to more systematically weigh the advantages and disadvantages of different alternatives in impact assessments, from broad analyses to follow-up and evaluation, i.e. economic impact assessments. To achieve the objective of earlier, broader and better impact assessments, the following are necessary:

- *A body with overall and broad responsibility.*

Place the overall responsibility at the Government Offices or broaden the expertise at ESV and allow this agency to take over responsibility for guidelines and methods, in line with the proposal in SOU 2004:23. The Government Offices or ESV should be responsible for the framework and whole-of-government approach from a methodological point of view, but should not be responsible for conducting the impact assessments. As when the Swedish Better Regulation Council was established, consider allowing a committee to develop and be responsible for the framework during an initial transition period.

- *Broader requirements and RIAs early in the decision-making process.*

Impact assessment requirements and scope for action should reflect each other by increasing the importance of impact assessments at early stages when it is still possible to influence decisions, and ensure that the requirements are met by increasing external review (see below). Amend the RIA-ordinance so that it becomes applicable to more decisions and more neutral concerning the preferred solution – it can currently be read as though regulation (administrative instruments) is always the preferred option. Tone down the requirement to calculate details and broaden the analysis instead. Highlight economic analysis (welfare economics) by referring to national guidelines, for example.

- *Broader national guidelines and methods to support conducting RIAs.*

Gain inspiration from international guidelines, such as the European Commission's better regulation guidelines and toolbox, and adapt this framework to Swedish public administration. Gather and compile the knowledge developed across government agencies and ministries. Decide which analysis principles are applicable in national guidelines and good praxis.

- *Broader external scrutiny and the potential for sanctions.*

Broaden the expertise of the Swedish Better Regulation Council (the external quality reviewer), emphasising that the Council's mission includes comprehensive economic impact assessments. Base the review on the broad national guidelines mentioned above. The Government should also consider giving the Council the potential to impose sanctions, for example by requiring proposals to be returned for consideration in situations where it is possible to impact the outcome of the decision. Gain inspiration from the external review performed by the EU Regulatory Scrutiny Board and the US Office of Information and Regulatory Affairs.



1 Inledning¹

En samhällsekonomisk konsekvensanalys är ett beslutsunderlag där konsekvenser av olika typer av reformer analyseras allsidigt, transparent och, i möjligaste mån, evidensbaserat.² Väl genomförda konsekvensanalyser bidrar till en förbättrad beslutsprocess och en effektivare verksamhet (Riksrevisionen, 2017; OECD, 2009). I flera länder har statsförvaltningen en skyldighet att hushålla med skattemedel, vilket utgör ett grundläggande motiv till att genomföra konsekvensanalyser. I praktiken fungerar analyserna framförallt som stöd för beslutsfattare som ska ta ställning till givna förslag (Dunlop m.fl., 2017). Konsekvensanalyser kan också vara viktiga ur demokratisk synpunkt eftersom berörda har möjlighet att lämna synpunkter via remissrundor.

Det viktigaste för det demokratiska inflytandet över politiska beslut är emellertid att beslutsfattare har tillgång till bra underlag, snarare än att det förslag som presenteras alltid genomförs (Gunnarsson & Lemne, 1998). Ibland kan de olika motiven till det offentliga åtagandet stå i strid med varandra, exempel är effektivitet och fördelning eller effektivitet och tillgänglighet. Ibland finns även politiska överenskommelser eller andra mål än samhällsekonomisk lönsamhet som bedöms väga tyngre och som gör att beslutsfattaren väljer en åtgärd som inte är samhällsekonomiskt lönsam eller effektiv (dvs. innebär en paretoförsämring). Kritik som riktats mot beslutsunderlagen för t.ex. infrastrukturprojekt handlar bl.a. om att den samhällsekonomiska lönsamheten i olika projekt bara tycks spela en mindre roll för beslutet (se exempelvis Börjesson m.fl., 2014). En

¹ I arbetet med den här rapporten har jag haft nytta av diskussioner och kommentarer från Maria Vredin Johansson, Anna Norén, Lars Hultkrantz, Marja Lemne, Helen Forslind, Andrea Femrell, Johanna Farelus, Staffan Widlert och Gunnar Lindberg – stort tack till er!

² Med evidensbaserat menas att analysen baseras på tillgänglig vetenskaplig kunskap som forskning, utredningar och utvärderingar samt i möjligaste mån kvantifierade och statistiskt säkerställda underlag.

förklaring är att i praktisk politik beslutas ofta infrastrukturinvesteringar i ”paket”, vilket innebär att även olönsamma projekt kan komma att genomföras som en del i ett paket med lönsamma investeringar. En annan förklaring är att det samhällsekonomiska perspektivet utgör *ett* av flera viktiga motiv till beslut. Exempelvis har beslut om stora infrastrukturprojekt som Norrbottniabanan, Hallandsåstunneln, Citytunneln i Malmö och Höghastighetssatsningen på järnväg genomförts trots att de inte är samhällsekonomiskt lönsamma.

Givet en beskrivning av ett problem som behöver lösas består en konsekvensanalys av en genomgång av de olika handlingsalternativens för- och nackdelar för de som berörs av problemet. Syftet är att så långt det är rimligt (och möjligt) få en uppfattning om de förväntade effekterna av olika alternativ och identifiera vilka som berörs. Olika handlingsalternativ³, inklusive alternativet att inte göra någonting (nollalternativet⁴) bör ingå i en bra konsekvensanalys. Beredning med intressenter är en viktig del eftersom det ger berörda möjlighet att lämna synpunkter. Målet är att åstadkomma problemlösning med ett minimum av oönskade bieffekter. Internationellt kallas denna typ av analys Regulatory Impact Analysis (RIA), eller Impact Analysis (IA) om analysen inte handlar om styrmedel. Industriländernas ekonomiska samarbetsorganisation (OECD) har länge arbetat för att öka medlemsländernas användande av RIA inför politiska beslut. EU bedriver sedan 2002 ett utvecklingsarbete som baseras på RIA för att analysera styrmedelsreformer. Detta arbete förstärktes under 2015, bland annat med krav på ökad transparens och förtydliganden vid genomförande av konsekvensanalyser.

Sverige har, till skillnad från många andra länder, inte samhällsekonomisk analys (välfärdsteori) som grundkomponent när konsekvenser ska analyseras (se exempelvis Dunlop och Radaelli, 2016; OECD 2009; HM Government (2011a, 2011b); OMB Circular A-4; Europeiska Kommissionen 2015a, 2015b). Frågan är *varför* vi valt att inte tillämpa samma analytiska utgångspunkt för att uppnå allsidigt belysta konsekvenser som många andra länder. Finns det skäl att förändra *hur* vi analyserar konsekvenser i beredningsarbetet i Sverige?

³ Kallas också för utredningsalternativ eller lösningsalternativ.

⁴ Andra etablerade namn är referensalternativ och jämförelsealternativ.

1.1 Bakgrund och problembeskrivning

Konsekvensanalyser genomförs som en del av utrednings- och beredningsarbetet i svensk statsförvaltning. Formellt ställs krav på att konsekvensanalyser ska genomföras på alla nivåer. Det är grundlagsskyddat enligt *Regeringsformen* (SFS 1974:152) att behövliga uppgifter ska inhämtas inför beredning av regeringsärenden och Budgetlagen (SFS 2011:203) fastställer att statsförvaltningen ska hushålla med skattebetalarnas pengar. Dessa krav operationaliseras genom *Kommittéförordningen* (SFS 1998:1474) som ställer krav på kommittéer och enskilda utredare, och *Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning* (SFS 2007:1244) som ställer krav på förvaltningsmyndigheter. För att främja genomförande av konsekvensanalyser finns ett antal stödjande dokument och verktyg utvecklade på initiativ av regeringen; vägledningar, utbildningar och beräkningsstöd. Därutöver har regeringen delegerat ansvar för metodstöd och metodutveckling till Tillväxtverket (med ”visst stöd” från Ekonomistyrningsverket, ESV). Från politiskt håll signaleras tydligt vikten av konsekvensanalyser, framförallt i beredningsarbetet vid regelgivning. Riksdagen kräver detta beslutsunderlag av regeringen, Regeringskansliet har riktlinjer för att konsekvensanalyser ska göras innan regelgivningsbeslut tas och förvaltningsmyndigheterna ska genomföra konsekvensanalyser vid föreskriftsarbete och allmänna råd. Trots det förekommer skillnader i hur frekvent konsekvensanalyser genomförs mellan olika politikområden. Orsaken är främst att efterfrågan på analyserna skiljer sig åt.

Under de senaste två årtiondena har det, samtidigt som regeringen aviserat vikten av att utreda reglers konsekvenser inför beslut, skett stora förändringar i statsförvaltningen – framförallt genom en ökad decentralisering. En fördel med decentralisering är att beredning kan ske på lokal nivå och anpassas efter rådande omständigheter inom relevanta sektorer. En nackdel är att decentraliserade avvägningar kan vara svåra att överblicka samtidigt som centrala och övergripande avvägningar kan bli svåra att implementera. Något som ytterligare komplicerar samordning är att Sverige, till skillnad från många andra länder, har små departement och stora självständiga myndigheter. Statsförvaltningen är också sektorsindelad, vilket riskerar att skapa alltför sektorsspecifika områden, fragmentering av beslutsfattande och stuprörsformade intressen. Risken är att det blir

brist på koordinering och integrering vid utformning och implementering av olika åtgärder. Detta brukar beskrivas som en brist på "whole-of government approach" (WGA). Förutom Regeringskansliet har regeringen kommittéväsendet och ett antal analys- och expertmyndigheter för beredning av olika frågor. Denna organisation ställer särskilda krav på genomförandet av konsekvensanalyser, framförallt *när* i beslutsprocessen, och *hur* och på vilken nivå i statsförvaltningen de genomförs.

Enligt undersökningar (Riksrevisionen, 2004, 2007, 2012, 2017; Nerhagen m.fl., 2017; Ramböll, 2014) lever svenska konsekvensanalyser upp till de nationella kraven i begränsad utsträckning och få analyser lever upp till de krav som bland annat OECD och EU-kommissionen ställer. Problemen är större bland de konsekvensanalyser som genomförs av Regeringskansliet och kommittébetänkanden än för förvaltningsmyndigheter (se exempelvis Regelrådet, 2017; 2018). Eftersom konsekvensanalyser som genomförs av Regeringskansliet och kommittéer ofta handlar om reforminriktningar, målstyrning, lagar och förordningar (dvs. beslut på övergripande, strategisk, nivå) riskerar otillräckliga analyser att ge negativa konsekvenser under lång tid framöver om beslut fattas på basis av dem.

Erlandsson (2010) pekar på att den svenska regeringen, oavsett politisk färg, har visat ett svagt intresse för att implementera regelförenklande reformer på strategisk nivå (tidiga analyser inför beslut om exempelvis politikinriktning eller om ett styrmedel är nödvändigt) där de skulle kunna få störst genomslag. Här är handlingsutrymmet ofta mycket större än på operativ nivå (implementering av beslut), vilket är synonymt med större möjligheter att påverka utformningen. Erlandsson påpekar också att det politiska intresset att ta del av konsekvensutredningarnas resultat i praktiken är svagt, trots att det är lagfäst att de ska genomföras. Risken är därför att konsekvensanalyserna blir något som bara bockas av men som inte medför prioriteringar eller ansvarsutkrävande ("blame avoidance")⁵.

⁵ Blame avoidance innebär att beslut tas och uppgifter utförs på ett sätt som gör att ingen kan ställas till svars. Det kan leda till att man istället letar efter någon att skylla på snarare än att förebygga att det händer igen. Det kan också beskrivas som att undvika situationer som leder till negativ kritik.

1.2 Inte ett nytt problem

Behovet av att genomföra och utveckla samhällsekonomiska konsekvensanalyser har påtalats under lång tid, liksom de kvalitetsbrister i de samhällsekonomiska underlag som faktiskt tagits fram. Kritiken gäller såväl undermåliga bedömningar av samhällseffekter som kvaliteten i konsekvensanalyserna i allmänhet (se bl.a. Riksrevisionen, 2004, 2007, 2012, 2017; Samakovlis & Vredin Johansson, 2007; Schmidt, 1992, Forslund m.fl., 2006; Hultkrantz, 2009; Börjesson m.fl., 2014; Ramböll, 2014, Flam m.fl., 2016; Nerhagen m.fl., 2017). De samhällsekonomiska beräkningarna brukar också kritiseras för att vara svåra att förstå och att det finns behov av att anpassa presentationen till beslutssituationen. En återkommande kritik är att det saknas ett nationellt metodstöd för att genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser (se exempelvis Hultkrantz, 2009; Svensson & Hultkrantz, 2015; Hultkrantz, 2016). Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) har påtalat behovet av bredare konsekvensanalyser i tidigare skeden.⁶ Ytterligare kritik är att det saknas möjligheter till ansvarsutkrävande för beslut baserade på undermåliga analyser eftersom det saknas möjlighet att stoppa förslag som har otillräckliga, eller till och med saknar, konsekvensanalyser.

Det svenska ramverket – dvs. förutsättningarna för att uppnå väl genomförda konsekvensanalyser – fokuserar på effekter för företag och gäller främst när förslaget avser regelgivningsbeslut. Det kan innebära begränsningar både när det gäller vilka typer av åtgärder och vilka typer av samhällseffekter som analyseras. Det riskerar att leda till onödiga och/eller ineffektiva åtgärder med höga samhällskostnader som följd. De samhällsekonomiska analyser som trots allt genomförs, och som också kan vara av god kvalitet, tenderar att genomföras parallellt med konsekvensanalysen eller som en separat analys, snarare än som en metodmässig utgångspunkt (se exempelvis SOU 2011:24, SOU 2011:70, SOU2014:1, SOU 2014:40, SOU 2015:27). Gemensamt för de konsekvensanalyser som innehåller samhällsekonomisk analys är att de är traditionellt ”national-ekonomiska områden”, vilket kan vara ett skäl till att de genomförs.

⁶ Seminarium om granskning av konsekvensanalyser inför migrationspolitiska propositioner, SNS, februari, 2018.

Rekommendationer och förbättringsförslag har lämnats av OECD vid flera tillfällen (2007, 2010, 2013, 2014, 2015). Bland annat rekommenderar de att Sverige bör etablera nationella principer för utvärdering genom tydliga vägledningar, standarder och god praxis i utvärderingsmetoder (OECD, 2013 nr. 7 s. 73). Detta för att säkerställa att reformutvärderingar genomförs med lämpliga analytiska metoder. Som förebilder nämns det kanadensiska ramverket och Storbritanniens ”Green Book” där samhällsekonomisk analys (välfärdsteori) utgör grunden (HM Treasury, 2018). Ytterligare exempel som tas upp är EU:s utvecklingsarbete för bättre styrmedel (better regulation).

Formella processer för samhällsekonomiska konsekvensanalyser finns i många länder, men det bör påpekas att det inte är samma sak som att konsekvensanalyser tillämpas och beaktas i beredningsarbetet eller att det finns *en* optimal metod som kan implementeras i alla länder eftersom utformningen bör anpassas efter kontexten.

Punktinsatser för att höja kvaliteten på de svenska konsekvensanalyserna har också genomförts genom åren, exempelvis genom harmoniserade krav och att ett antal olika vägledningar för genomförande har tagits fram, liksom metodstöd för beräkning av kostnader för företag vid regelgivning. Trots det har utvecklingen inte självant följt den internationella utvecklingen mot bredare samhällsekonomiska analyser.

1.3 Varför är konsekvensanalyser viktiga?

De senaste två årtiondena har flera stora regleringsreformer genomförts i kombination med ökad målstyrning och internationalisering. *Avregleringarna* har exempelvis inneburit att apotek, post, telefoni, järnväg och skolor konkurrensutsatts. Även om avregleringarna varit framgångsrika överlag, har det uppstått en del negativa konsekvenser som rimligtvis hade kunnat förutses och förhindrats innan reformerna trädde i kraft. Exempel är risken för betygsinflation vid skolkonkurrens och att ansvar för en gemensam postinfrastruktur som postnummer och adressändringar m.m. hade behövts redas ut innan avregleringen (Nerhagen, m.fl., 2017). Ytterligare ett exempel är Försäkringskassans krav för assistansersättning och vilka konsekvenser förändringar får för brukare,

anhöriga och samhället i stort. Barn-, äldre- och jämställdhetsministern Åsa Regnér menar att privatiseringen av assistansmarknaden har genomförts med stor naivitet och att de negativa konsekvenser som uppstått har lett till överutnyttjande och kriminalitet (bl.a. finansiering av terrorresor). Dessa och andra oförutsedda konsekvenser har i sin tur medfört stora kostnader för samhället (Regner, 2017).

Vad gäller *målstyrning* är det viktigt att målen utformas på ett bra sätt eftersom de har en styrande effekt under lång tid. Konsekvensanalyser kan bidra till att minska risken för oförutsedda och negativa konsekvenser på grund av exempelvis målkonflikter. Ett exempel på komplexitet med målstyrning är miljömålen, och med dem de juridiskt bindande miljö kvalitetsnormerna, som introducerades i Sverige 1999 och som beslutats vara genomförda 2020. Miljömålssystemet har kritiserats både för att vara visionärt och svårt att operationalisera. Dessutom finns målkonflikter som komplicerar arbetet. De myndigheter som ansvarar för att nå målen brottas med hur de ska nås samtidigt som en översättning av målen i konkreta åtgärder ska göras.⁷ I motsats till EU:s intention med direktiven har miljö kvalitetsnormerna utarbetats utan hänsyn till ekonomiska och tekniska aspekter. Ett annat exempel på målkonflikt finns på skatteområdet, där regeringen prioriterat en effektivare skattekontroll för att minska svartarbete och skattefusk i vissa branscher vilket lett till ökade administrativa kostnader för företag. Även regler om kontroll och smittskydd har stått i konflikt med regeringens mål om regelförenklingar på jordbruksområdet (Riksrevisionen, 2012). På transportområdet uppstår målkonflikter mellan nollvisionen och det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet. Det senare kräver trafikslagsövergripande avvägningar mellan olika risker för att undvika att resurser som skulle ha en bättre alternativ användning läggs på nollvisionen i stället för att minska den genomsnittliga risken i hela transportsystemet.

Det är således svårt att genomföra målavvägningar i olika beslutssituationer. Strategiska och övergripande konsekvensanalyser

⁷ Varje mål var från början nedbrutna till delmål, dessa slopades till förmån för etappmål under 2010 och beslutas efterhand och kan inkludera flera mål. Naturvårdsverket ansvarar för uppföljning av målen och en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen, ger förslag till regeringen om nya strategier, mål och styrmedel för att nå miljömålen.

skulle kunna ha skapat förutsättningar för relevanta, rimliga och väl avvägda mål och styrmedel.

Internationaliseringen ökar behovet av allsidiga beslutsunderlag på ett tidigt stadium i de politiska beslutsprocesserna. Många av beslutsprocesserna sker i dag på EU-nivå, och om svenska förhållanden skiljer sig från övriga Europas kan undantag eller anpassningar krävas i de regelverk som utformas. Strategiska konsekvensanalyser ger större möjligheter att påverka inriktningen i besluten och ett tidigt engagemang ger också bättre förutsättningar för ett proaktivt arbete, t.ex. genom att ifrågasätta om det finns samhällsekonomiska motiv till att införa styrmedel och vad som ligger inom regeringens rådighet.

Ett aktuellt exempel på EU-lagstiftning är GDPR (General Data Protection Regulation) som är den nya dataskyddsförordning som gäller i hela EU och som ersatte den svenska personuppgiftslagen (PUL) i maj 2018. Syftet med lagen är att individer ska få större kontroll över sina personuppgifter, samtidigt som företag som verkar i flera EU-länder bara behöver förhålla sig till ett regelverk. Redan innan lagstiftningen blev allmänt känd påpekades att GDPR skapar regelkrångel, höga administrativa kostnader och risk för böter, snarare än att underlätta för innovationer och tillväxt. Trots detta agerade Sverige passivt i förhandlingarna (Blix, 2015). Utpekade risker med GDPR är att tillkomsten av nya jobb och digitala tjänster försvåras under många år framöver. Att dessutom allt från små sportföreningar, föräldrakooperativ och bostadsrättsföreningar till kommuner, myndigheter, sjukhus och multinationella företag behöver förhålla sig på samma sätt till lagstiftningen är en indikator på att proportionaliteten kan vara sned. Den totala kostnaden för att implementera GDPR beräknas till 2 000 miljarder kronor enbart för företagen inom EU. Motsvarande siffra för ett svenskt företag är 140 000 kronor (Dagens Industri, 2018). Frågan är hur stor nyttan är jämfört med PUL och i relation till den totala samhällskostnaden för implementeringen? Hade dessa resurser kunnat ha en bättre alternativ användning? Det återstår att se hur ändamålsenlig GDPR är, något som möjligen kunnat klargöras i ett tidigare skede med breda konsekvensanalyser som analyserar flera alternativa lösningar.

Denna rapport sammanfattar och ger ytterligare exempel på områden som granskats och där det visat sig att konsekvenserna blivit stora, utretts i otillräcklig omfattning eller för sent. Några av

dessa handlar om migrationspolitiska propositioner (Riksrevisionen, 2017), ekonomiska konsekvensanalyser i SOU (Ramböll, 2014; Regeringskansliet, 2016), två domar från Högsta förvaltningsdomstolen som rör det femte grundläggande behovet⁸ (Socialstyrelsen, 2017) och samhällsekonomisk analys vid regelgivning (Forsstedt & Nerhagen, 2016). Få sektorsövergripande genomgångar har genomförts, den enda systematiska tvärsektoriella genomgången utförs årligen av Regelrådet som, enligt uppdrag, inriktar sig på effekter för företag.

Den här rapporten belyser även två exempel på EU-lagstiftningar som kräver både löpande hantering och kostsamma åtgärder i Sverige och där vi upptäckt för sent att nyttan kan ifrågasättas. Det första är *Vattendirektivet* som har till huvuduppgift att säkerställa god dricksvattenkvalitet. Detta är en icke-fråga i stora delar av Sverige. Trots det måste nu många vattendrag återställas till ett ”naturligt tillstånd”. Det andra är *Luftkvalitetsdirektivet* där skillnader mellan Sverige och övriga EU inte förtydligats i ett tidigt skede och där Sverige, vid implementering, gått längre än EU:s krav och utformat miljökvalitetsnormer genom att låta nollvision gå före rimlighetsavvägning utan att ta hänsyn till tekniska och ekonomiska aspekter (Pyddoke & Nerhagen, 2010; Nerhagen m.fl., 2017). Rapporten ger även exempel på hur samhällsekonomiska konsekvensanalyser hade kunnat bidra.

1.4 Frågeställning, syfte och motiv

Det övergripande syftet med rapporten är att *i)* belysa problem med det nuvarande svenska ramverket för konsekvensanalyser, *ii)* att visa hur samhällsekonomiska bedömningar kan bidra till ett bättre beslutsunderlag, samt *iii)* lämna rekommendationer på vad som bör göras för att skapa förutsättningar för att uppnå breda och allsidiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

Såväl punktinsatser som granskningar har genomförts tidigare och rekommendationer har lämnats i syfte att förbättra enskilda delar i ramverket, exempelvis extern granskning. Motivet till att

⁸ Personlig assistans är ett stöd som riktar sig till personer som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med grundläggande behov: (1) personlig hygien, (2) måltider, (3) på- och avklädning, (4) att kommunicera med andra eller (5) annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde.

genomföra ytterligare en studie är att sammanställa och komplettera tidigare utredningar genom att titta på helheten och förutsättningarna för konsekvensanalyser, snarare än att rikta in sig på att förbättra specifika områden. Ett ytterligare bidrag är att lämna rekommendationer för hur detta ska uppnås och lämna förslag på lämplig metod.

1.5 Metod

Rapporten baseras på internationella vägledningar och rapporter som sammanfattar hur andra länder arbetar med konsekvensanalyser. Underlagen är i huvudsak hämtade från OECD, Europeiska kommissionen, HM Treasury (Storbritannien) och OMB (USA). Beskrivningen av det nationella ramverket (nulägesbeskrivningen) baseras på nationella styrdokument och det metodstöd som finns att tillgå i analysarbetet, exempelvis vägledningar, utbildningar för konsekvensanalyser och beräkningsstöd. Uppföljningar, utredningar och granskningar av konsekvensanalyser har också använts för att undersöka om underlagen lever upp till nationella och internationella styrdokument.

1.6 Avgränsning

Ambitionen har inte varit att göra en fullständig litteratur- och forskningsöversikt om konsekvensanalyserns kvalitet och vilka effekter de har på den politiska beslutsfattandet. I stället har jag gjort en genomgång av tillgängliga utredningar, granskningar av konsekvensanalyser och aktuella exempel som statsförvaltningen arbetar med för att ta reda på om beredningsarbetet där konsekvenser ska analyseras håller tillräcklig kvalitet, hur förutsättningarna för att genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser ser ut (ramverket) och om det finns lärdomar att hämta från utvecklingsarbetet som pågår internationellt. Genomgången berör olika sektorer och nivåer inom statsförvaltningen och är, enligt min bedömning, tillräcklig för att ge en representativ och sektorsövergripande bild av kvaliteten på svenska konsekvensanalyser i allmänhet. Eftersom sammanställningar av svenska konsekvensanalyser som underlag i

förhandlingsarbetet med EU saknas, använder jag i stället två exempel av införlivanden av direktiv (vatten och luftkvalitet). Syftet är att understryka vikten av tidigt engagemang i beslutsprocesserna och visa att de samhällsekonomiska aspekterna hamnat på avvägar vid införlivandet.

Statsförvaltningens organisation är viktig för att uppnå en allsidig beredning av ärenden. Tyngdpunkten i denna rapport är att föreslå ett metodstöd för att underlätta beredning av ärenden, men ger inte förslag på vilken instans som bör genomföra vilka analyser. Riksdagens granskning av Riksrevisionen (Riksdagen, 2018) diskuterar ingående vilken typ av samhällsekonomiska analyser som borde vara en uppgift för Riksrevisionen och vilka analyser som bör genomföras av Regeringskansliet. Denna rapport syftar till att analysera *hur analyserna bör genomföras*. De förslag och rekommendationer som lämnas i rapporten är endast ett steg på vägen eftersom samordning och förvaltningspolitisk organisation utgör grundläggande förutsättningar för att uppnå en väl fungerande beredning av ärenden.

Regeringens analys- och utvärderingsresurser analyseras närmare i ett regeringsuppdrag som har pågått parallellt med arbetet av denna studie (Kommittédirektiv, 2017). Analysmyndigheterna ska säkerställa att regeringen har tillgång till analys- och utvärderingsresurser som är effektiva och fyller regeringens behov vid utvärdering av politiska reformer och mål för enskilda politikområden. Syftet är att de myndigheter som tillhandahåller viktiga beslutsunderlag i form av analyser och utvärderingar styrs och organiseras på ett sätt som minskar risken för stuprörstänkande i politik och förvaltning. Eftersom uppdraget haft till uppgift att se över organiseringen av analys- och utvärderingsmyndigheterna går inte den här rapporten närmare in på vilken organisering som är lämpligast. Avgränsningen blir därför att presentera när och hur konsekvensanalyser bör genomföras, samt att lämna övergripande rekommendationer som är nödvändiga för att uppnå bredare och allsidiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

1.7 Disposition

Avsnitt 2 ger en översiktlig beskrivning av hur statsförvaltningen är organiserad och hur utvecklingen av konsekvensanalyser sett ut samt kommittéväsendets roll. Avsnittet ger även en nulägesbeskrivning av det befintliga ramverket, dvs. förutsättningarna för breda konsekvensanalyser i termer av hur kraven är utformade, vilket stöd som finns och hur den externa granskningen genomförs. Avsnitt 3 ger en beskrivning av hur andra länder tillämpar konsekvensanalyser och undersöker om det finns lärdomar att hämta från det internationella utvecklingsarbetet. Avsnitt 4 undersöker om beredningsarbetet där konsekvenser ska analyseras håller tillräcklig kvalitet. Avsnittet reder också ut vad som menas med kvalitet och om den skiljer sig på strategisk och operativ nivå. Avsnittet innehåller två exempel, Göta älvutredningen och flytten av Kiruna och Malmberget, som visar hur samhällsekonomiska konsekvensanalyser hade kunnat bidra till besluten. Avsnitt 5 beskriver när och hur samhällsekonomiska konsekvensanalyser bör genomföras respektive utformas enligt internationella riktlinjer. Det sjätte och sista avsnittet innehåller analys samt slutsatser och rekommendationer för det framtida utvecklingsarbetet.

1.8 Centrala begrepp

Ramverk

Ett ramverk är förutsättningarna för att uppnå allsidiga konsekvensanalyser med samhällsekonomiskt perspektiv. Det innefattar krav och riktlinjer för när och hur konsekvensanalyser ska genomföras inför beslut liksom uppföljning, utvärdering och extern granskning av konsekvensanalyserna. Dessutom inkluderas det stöd som finns för att det ska vara möjligt att leva upp till kraven dvs. principer för analys, metodstöd, vägledningar och utbildningar mm.

Regelgivning

Regelgivning syftar till att utforma regler (exempelvis förordningar, lagar och föreskrifter) och tycks i Sverige ha blivit synonymt med det administrativa styrmedlet reglering. Begreppet ”regulation” tenderar att ha en vidare innebörd jämfört med svenskans reglering och avser snarare styrmedel (exempelvis information, skatter och avgifter) där reglering bara är en del. Dessutom rör det beslut på både strategisk och operativ nivå, dvs. från övergripande politisk inriktning till beslut om specifika regler på olika nivåer. Det kan låta som en detalj i sammanhanget, men tolkningen har inverkan på vilken typ av analys som genomförs i slutändan: en regelgivningsanalys eller en styrmedelsanalys. OECD:s definition är “Regulatory policy is about achieving government’s objectives through the use of regulations, laws, and other instruments to deliver better economic and social outcomes and thus enhance the life of citizens and business.”

RIA och samhällsekonomiska konsekvensanalyser

I denna rapport används begreppen RIA (Regulatory Impact Analysis/Assessment) och samhällsekonomiska konsekvensanalyser synonymt. Båda avser ett beslutsunderlag där konsekvenserna av en åtgärd (t.ex. en reform eller en investering) blivit allsidigt och brett belysta. Dvs. ett underlag där alla relevanta effekter för alla berörda inkluderats samt att för- och nackdelar av olika alternativ vägts mot varandra.



2 Nulägesbeskrivning av gällande ramverk

Detta avsnitt ger en översiktlig beskrivning av den svenska statsförvaltningen, kommittéväsandets betydelse och utvecklingsarbetet med svenska konsekvensanalyser. Avsnittet ger även en mer ingående beskrivning av det nuvarande svenska ramverket för konsekvensanalyser.⁹

2.1 Allmänt om den svenska statsförvaltningen och konsekvensanalyser

Den svenska förvaltningsmodellen innebär styrning på nationell, regional och lokal nivå. Därutöver tillkommer den europeiska nivån där exempelvis europeiska bestämmelser (förordningar och direktiv) är överordnade svenska grundlagar och lagar. De senare är i sin tur överordnade myndighetsföreskrifter, allmänna rekommendationer och råd. Sammanfattningsvis läggs ramarna till stora delar på EU och nationell nivå medan besluten sedan operationaliseras av myndigheter, landsting och kommuner.

Den svenska förvaltningsmodellen med ett litet regeringskansli och stora, fristående myndigheter skiljer sig i vissa väsentliga avseenden från förvaltningsorganisationen i övriga västvärlden. I korthet innebär det att förvaltningsbeslut inte fattas i Regeringskansliet av statsråden utan i myndigheter som organisatoriskt är åtskilda, något som är främmande i de flesta andra EU-medlemsländer. Regeringskansliet bereder och expedierar regeringsärenden medan det löpande arbetet sker i fristående myndigheter som också

⁹ Med ramverk menas, som preciseras närmare i begreppsförklaringen, förutsättningarna för att uppnå allsidiga konsekvensanalyser.

har långtgående befogenheter att verkställa riksdagens och regeringens beslut. I Sverige är förvaltningsmyndigheterna engagerade i beredning av EU-frågor och genomförande av rättsakter vilket ställer krav på en väl fungerande samverkan och ett effektivt informationsutbyte på alla nivåer (regering, Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheter). Det är således viktigt med samordning mellan politiska bedömningar och sakkunskap hos förvaltningsmyndigheter (dvs. samordning både mellan myndigheter och mellan myndigheter och Regeringskansliet).

Skiljelinjen mellan departement och myndigheter har för- och nackdelar, fördelen är bland annat att beslut kan beredas och fattas mer lokalt och sektorsspecifikt. Nackdelar är att det kan finnas svårigheter med att tillämpa en helt annan styrningsmodell jämfört med andra länder, särskilt i takt med att EU-samarbetet utvecklas. Förvaltningsmodellen har ifrågasatts vid ett flertal tillfällen, se exempelvis Lemne (2010), Stenberg och Sonidsson (2008), Statskontoret, (2000) och SOU 2007:75. I avsnitt 4 ges en rad exempel från olika politikområden som indikerar att det finns utmaningar med beredningsarbetet som många gånger härrör från statsförvaltningens organisation.

2.1.1 Kommittéväsendet och beredning av ärenden

Förutom Regeringskansliet har regeringen kommittéväsendet och (analys)myndigheterna som stöd i att bereda olika frågor. Zetterberg (2011) beskriver det statliga kommittéväsendet som en del av den svenska modellen med både lång tradition och kontinuitet, eftersom det utgjort ett viktigt inslag i reformverksamheten på de flesta områden sedan 1600-talet. I dagsläget är det en väletablerad del av regeringens beredningsarbete inför beslut, och utgör också ett viktigt instrument för regeringen, inte minst för politisk samverkan och kompromisser i olika former. Beredningen kan utföras inom Regeringskansliets ordinarie verksamhet, men många gånger krävs fördjupande utredningar. Därtill kommer den politiska aspekten och där är riksdagens medverkan en central del. Kommittéväsendet är även viktigt för att förbereda administrativa förändringar och ny lagstiftning inom olika samhällssektorer och inom olika sakområden. Den svenska traditionen är att arbeta med parlamentariskt

sammansatta utredningar i syfte att uppnå samförståndslösningar eller klargöra skiljelinjer i politiskt laddade frågor.

Det statliga kommittéväsendet har både rosats och risats. Hyllningarna grundar sig i att komplexa frågor belysts djupt och brett inför beslut, och att utredningarna har kompletterats med remissrundor där eventuella brister i analysen kunnat identifieras och kanske rättas till. Kritiken har riktats mot de långa utredningstiderna och att svårhanterliga frågor stundtals utretts så länge att de hunnit svalna (Nerhagen m.fl., 2017). Det är därmed begripligt att det finns ett intresse för kortare utrednings- och remisstider. Men hur har kortare utredningstider påverkat kvaliteten i utredningarna? Flera granskningar (bl.a. Riksdagens revisorer, 1997; Gunnarsson & Lemne; 1998, Ramböll, 2014) har visat att utredningarna haft stora kvalitetsbrister vilket möjligen är ett resultat av nedkortade direktiv och utredningstider. Lemne (2010) visar att det finns trögheter hos regering och Regeringskansliet när det gäller den interna besluts- och beredningsprocessen. Riksrevisionen (2004) konstaterade i sin uppföljande granskning att det fortsatt finns ”mycket stora brister” (s. 77) i de kostnadsredovisningar och samhällsekonomiska konsekvensanalyser som kommittéerna genomfört – trots en ny kommittéförordning och kommittéhandbok. Organiseringen av statsförvaltningen ställer särskilda krav på genomförandet av konsekvensanalyser för att uppnå helhetsperspektiv. Det är därför viktigt *när* i beslutsprocessen, *hur* och av *vem* (nivå i förvaltningen) konsekvensanalyserna genomförs.

2.2 Utvecklingen av konsekvensanalyser

Under 1997 initierade regeringen ett förändringsarbete som bland annat syftade till att förbättra myndigheternas förmåga att ge regeringen adekvata samhällsekonomiska konsekvensanalyser (Regeringens proposition 1997/98:136). I propositionen anges bland annat att arbetet med att reformera och förenkla regler behöver förstärkas och breddas samt att kvaliteten i regelstyrningen bör förbättras genom systematisk granskning av existerande och nya regler inom områden som är viktiga för medborgarna och näringslivet. Förslag till nya regleringar bör grundas på ett allsidigt beslutsunderlag med genomarbetade analyser av ekonomiska och

andra konsekvenser. Positiva och negativa konsekvenser, både i konsekvensanalysen och i yttranden av de som berörs, ska vägas mot varandra och utgöra underlag för beslutet. Det direkta syftet med en konsekvensutredning är att myndigheterna, så långt det är möjligt, ska försäkra sig om att regleringen verkligen behövs, att den leder till avsedda effekter och utgör ett underlag för bedömning av vilka kostnader den kan medföra.

Efter fortsatt utredning (SOU 2004:23) antogs Myndighetsförordningen (SFS 2007:515). Skrivelserna angående analys av konsekvenser i myndighetsförordningen var vagare jämfört med i den tidigare Verksförordningen (SFS 1995:1322). I sitt betänkande lyfte utredningen särskilt behovet av bättre konsekvensanalyser av regelreformer inför politiska beslut. Alliansregeringen valde att införa den nu gällande förordningen med krav på konsekvensanalyser med särskilt fokus på konsekvenser för företag: Förordning (SFS 2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vad dåvarande regering däremot inte säkerställde var att myndigheterna fick det metodstöd och den kompetensutveckling som är nödvändig för att leva upp till kraven. Utredningen föreslog att Ekonomistyrningsverket skulle ansvara för metodutveckling. Ansvaret kom i stället att tilldelas Tillväxtverket där Ekonomistyrningsverket ska fungera som visst stöd.

Sammantaget riktades metodutvecklingsarbetet mot regelförenkling och mot att identifiera konsekvenser för företag, i stället för mot allsidiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Därmed frångick Sverige den internationella samhällsekonomiska metoden i analysarbetet. Regeringen valde att fokusera på att minska administrativa bördor för företag. De förändringar som genomförts har etablerat en väl fungerande organisation och struktur för arbetet med regelförenkling för företag enligt en skrivelse till riksdagen (Skr. 2009/10:226). Där hävdas också att detta var en av regeringens viktigaste insatser för sysselsättning och välfärd. Förvaltningsmyndigheter, utredningar/kommittéer och Regeringskansliet styrs nu av Kommittéförordningen (SFS 1998:1474), Konsekvensutredningsförordningen (SFS 2007:1244) och riktlinjer som kräver att en konsekvensutredning genomförs innan regler utfärdas. Dessa ska särskilt belysa effekter för företag. Sedan den 13 juni 2008 är kraven på vad en konsekvensutredning ska innehålla mer likformiga för alla statliga instanser som lämnar förslag till nya eller ändrade regler.

2.3 Politiskt mål med konsekvensanalyser: att minska regelbördor för företag

Regeringen har som mål att företagens regelkostnader ska reduceras, vilket framförallt mäts genom storleken på företagens administrativa kostnader och andra kostnader.¹⁰ En rad näringsministrar har haft som målsättning att minska regelkrånglet och har under årens lopp tagit flera ambitiösa initiativ på politisk nivå.¹¹ Regeringens övergripande mål 2006–2010 var att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Detta mål kvarstår fortfarande. Ett centralt delmål var att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk med 25 procent till 2010 (detta förlängdes till 2012). Riksrevisionens (2012) granskning visar att kostnaderna minskade något under mandatperioden 2006–2010, men långt ifrån målet. På flera områden, t.ex. skatteområdet, har de administrativa kostnaderna tvärtom ökat.

Som ett led i förenklingsarbetet har Tillväxtverket från 2014 fått i uppdrag av regeringen att följa hur företagens administrativa kostnader påverkas av nya eller ändrade regler. Det står bland annat i myndighetens regleringsbrev för 2018 att företagens administrativa kostnader ska vara lägre 2020 än vad de var 2012.¹² Men årsrapporten för 2017 konstaterar tvärtom en kraftig ökning (3,6 miljarder) av företagens administrativa kostnader och totalt ökade regelkostnaderna med 5,6 miljarder kronor (Tillväxtverket, 2017). Om denna ökning fortsätter kommer den under 2018 motsvara hela den regelkostnadsminskning som genomförts under de två senaste mandatperioderna (NNR, 2017a). Vidare menar Tillväxtverket (2017) att nya regler oftare leder till ökad börda snarare än lättnad för företagen. Den kvalitativa analysen visar exempelvis att regler påverkar både inhemsk och internationell konkurrenskraft. Tillväxtverket påpekar även att regler som minskar företagens kostnader inte per automatik främjar konkurrensen, vilket indikerar behov av en mer nyanserad analys. En SKOP-undersökning

¹⁰ De administrativa kostnaderna definieras som kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler. Andra kostnader är i princip övriga kostnader som bedöms uppstå. Dessa specificeras och redovisas i konsekvensanalysen enligt SFS 2007:1244.

¹¹ När Maud Olofsson blev näringsminister 2006 var målet att regelbördan för företag skulle minska med 25 procent. Under slutet av hennes tid som minister uppvisade resultaten en minskning med 7 procent (Kling, 2017).

¹² I Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv och utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

indikerar också att en majoritet av landets företagare har litet eller inget förtroende för regeringens regelförbättringsarbete SFS 1974(NNR, 2017b).

Regeringen motiverar valet att fokusera på administrativa kostnader med att det finns en internationellt vedertagen metod, Standard Cost Model (SCM), för att mäta dessa och att den tillämpas bland annat av EU-kommissionen och EU:s medlemsländer (Skr 2009/10:226). Någon ytterligare diskussion om för- och nackdelar förs inte. Däremot beskriver regeringen en effektkedja som startar med minskade administrativa företagskostnader och som fortsätter via ökat företagande till målet om ökad sysselsättning och tillväxt (minskat utanförskap och fler i jobb). Riksrevisionen (2012) konstaterar att detta är en mycket snäv tolkning av vad som bör analyseras. Administrativa kostnader utgör endast en begränsad del och investeringsaktiviteter och vinstdynamik har ofta större betydelse för företagande och tillväxt än de direkta kostnaderna. Även de indirekta kostnaderna exkluderas från den valda måldefinitionen. Riksrevisionen konstaterar även att arbetets tyngdpunkt har legat långt ut i regelgivningskedjan, dvs. på föreskrifter, snarare än på lagar och förordningar som är överordnade.¹³ För att uppnå reducerade regelkostnader behövs tydliga och mätbara mål för regelförenklingsarbetet, att efterfrågade regelförenklningar genomförs och att de alternativ som medför lägst kostnad efterfrågas och genomförs. Dessutom behöver det alternativ som väljs uppfylla syftet (ändamålsenlighet) och befintliga regelverk behöver utvärderas (NNR, 2017b).

En viktig utmaning är att förbättra tydligheten och beräkningarna av regelförslagets ekonomiska effekter (OECD, 2015). Från regeringens sida har även vikten av att jämma ut övergångar så att inte ett arbete börjar om när det byter nivå (internationell till nationell, mellan myndigheter eller till kommunal nivå) framhållits (Johansson, 2017).

¹³ Rangordning av bestämmelser är enligt följande: 1. EU-rättsliga bestämmelser 2. Svenska grundlagar 3. Svenska lagar 4. Förordningar 5. Föreskrifter 6. Allmänna råd. EU-förordning gäller direkt i svensk lag medan EU-direktiv anpassas till svensk lag. Internationella överenskommelser binder medlemsländerna och behöver omvandlas till nationell rätt för att binda enskilda. Bestämmelser på en underordnad nivå får aldrig stå i strid med bestämmelser på en överordnad nivå. Om det skulle uppstå gäller alltid den överordnade bestämmelsen. Om en svensk lag till exempel tillåter något som inte EU-rättsliga bestämmelser tillåter, gäller alltså de EU-rättsliga bestämmelserna.

2.4 Regler och riktlinjer – från strategisk till operativ nivå

De krav som kan ställas på regeringen vid beredning av olika frågor inför beslut har sin utgångspunkt i regeringsformen (SFS 1974:152) och budgetlagen (SFS 2011:203, 3§).¹⁴ För riksdagen gäller att utskott ska bereda ärenden och varje utskott ska följa upp och utvärdera ett riksdagsbeslut inom utskottets område. I och med grundlagsändringen 2010 utvidgades kravet på riksdagens utskott att arbeta med uppföljning och, inom ramen för sina uppdrag, genomföra utvärderingar av fattade beslut.

Regeringen har i Kommittéförordningen och förordning om konsekvensutredning vid regelgivning (SFS 1998:1474 respektive SFS 2007:1244) angett *vilka* analyser som ska ingå i de beredningsunderlag som tas fram av kommittéer och särskilda utredare samt förvaltningsmyndigheter. Kommittéförordningen (14§, 15§, 15a§) har en bred inriktning mot åtgärder och är mer allmänt hållen och pekar även på att samhällsekonomiska konsekvenser ska redovisas om förslaget innebär ”samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt”. Hänvisning görs till konsekvensutredningsförordningen (SFS 2007:1244) om förslaget avser regelgivning. För Regeringskansliet gäller *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredning i Regeringskansliet* som ska tillämpas vid regelgivning. Förslag som läggs fram inom ramen för Statens offentliga utredningar (SOU) ska innefatta kostnadsberäkningar och analyser av ekonomiska och sociala konsekvenser för förvaltning, företag och individer.

Myndigheternas konsekvensutredningsarbete regleras av konsekvensutredningsförordningen (SFS 2007:1244) och denna styr mer detaljerat, jämfört med övriga styrande dokument, vad en konsekvensutredning ska innehålla. Regeringen har i en skrivelse till riksdagen påpekat att kraven på konsekvensutredningar är svagare för Regeringskansliet och kommittéer än för myndigheterna (Skr. 2009/10:226). Det finns inte någon motsvarighet till det avtal som undertecknats mellan kommissionen, rådet och parlamentet inom EU som handlar om att genomföra konsekvensutredningar som grund för politiska beslut (Nerhagen m.fl., 2017).

¹⁴ Dessa krav säger att vid beredning ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och det skall också ske i den omfattning som behövs från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs (SFS 1974:152, 7 kap. 2§).

Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket ska enligt konsekvensutredningsförfordningen svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning. Förfordningen styr även i detalj vad som ska ingå i en konsekvensutredning i de fall en reglering föreslås. I de fall där reglering inte föreslås är det upp till myndigheten att avgöra hur konsekvensanalyser ska genomföras. Frågan är emellertid om dessa överhuvudtaget genomförs metodiskt om inga krav ställs. I Forsstedt och Nerhagen (2016) kunde vi konstatera att det inte gick att få fram ett sådant underlag för Transportstyrelsen, som är en av de största regelgivarna, eftersom underlagen inte dokumenterades systematiskt och enhetligt.

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag (SFS 2017:900) i kraft som ger ytterligare tyngd åt konsekvensanalyser. Bland annat innebär lagen att enskildas rättssäkerhet stärks, bland annat genom bättre information och beslutsmotivering från myndigheter. Myndigheternas utredningsansvar och regler för hur ett ärende inleds skärptes, liksom uttryckliga bestämmelser för när ett beslut får ändras och överklagas.

2.5 Remissförfarande och samverkan

Samråd med samhället är viktigt ur flera aspekter, en är att det fungerar som informationsutbyte mellan statliga instanser och övriga samhället. På så sätt blir det enklare för beslutsfattare att få ett helhetsperspektiv och identifiera konsekvenser för berörda aktörer. Förutom att politiken kommer närmare allmänheten förväntas det bidra till bättre implementering genom ökad acceptans för förslagen och därmed till bättre efterlevnad (Tapper, 2016). I Sverige är remissväsendet lagfäst genom 7:2 § i Regeringsformen.¹⁵ Syftet med remissförfarandet är att få fram ett bättre beslutsunderlag, att belysa vilka som är de berörda aktörerna och ge en tydligare bild av deras intressen. Regleringar ska främja samhällets intressen och det krävs därför ett omfattande för- och efterarbete vid regelgivning. Tapper (2016) konstaterar att det i Sverige finns ett behov av att utveckla en systematik för konsekvensutredningar, för

¹⁵ Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

hur det omgivande samhället ska involveras, samt för utvärdering och uppföljning av regler. Regeringsformen ställer krav på involvering av samhällsaktörer, men det saknas ingående detaljer om hur detta ska gå till och vilka som ska tillfrågas.

2.6 Vägledningar för konsekvensanalyser

Det finns ett stort antal vägledningar som riktar sig till olika delar av statsförvaltningen och det är oklart hur dessa förhåller sig till varandra. Regeringskansliets riktlinjer pekar på att 6-7 § i konsekvensutredningsförordningen tjänar som vägledning. Dessa paragrafer utgör dock inte tillräcklig vägledning för att departement och myndigheter på egen hand ska uppnå enhetliga analyser (Forsstedt & Nerhagen, 2016). För Regeringskansliet finns också *Konsekvensutredning vid regelgivning – en vägledning* som stöd i arbetet för dem som arbetar med regelgivning. Som stöd finns även propositionshandboken¹⁶ (Ds 1997:1), en kommittéhandbok (Ds 2000:1)¹⁷ och ett antal olika vägledningar (ESV, 2015; Tillväxtverket, 2017; Naturvårdsverket, 2003 m.fl.). Dessutom finns metodstöd i form av beräkningsstöd (vid beräkning av effekter för företag vid regelgivning) baserat på konsekvensutredningsförordningen (SFS 2007:1244).

Finansdepartementets budgetcirkulär ger ytterligare vägledning för Regeringskansliets beredning av förslag som medför budgetkonsekvenser. Flertalet vägledningar hänvisar i sin tur till andra PM och underlag.¹⁸ Utöver dessa styr- och stöddokument som riktar sig till Regeringskansliet och kommittéväsendet finns ett stort antal handledningar för och utvärderingar inför offentligt beslutsfattande.

¹⁶ Denna PM beskriver gången i propositionsarbetet, hur man kan förenkla detta och klara de praktiska problem som uppstår. Den innehåller även bl.a. riktlinjer för den formella utformningen av propositioner och lagrådsremisser.

¹⁷ ”Denna nya upplagan av Statsrådsberedningens publikation Kommittéhandboken innehåller information och riktlinjer för kommittéordförande, särskilda utredare, kommittésekreterare och andra inom kommittéväsendet. Det är ett led i strävandena att effektivisera kommittéväsendet och säkerställa en hög kvalitet i det viktiga underlag för regeringens och riksdagens beslut som kommittéernas betänkanden utgör.” www.regeringen.se

¹⁸ Exempelvis Statsrådsberedningens promemoria *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare, Samhällsekonomisk metod för bättre beslutsunderlag* (Riksrevisionsverket, 1988), *Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn. En presentationsmodell* (Riksrevisionsverket, 1996a) och *Konsekvensutredningar. En skrift om vad en statlig myndighet bör göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd* (Riksrevisionsverket, 1996b).

Sedan ansvar för metodstöd och metodutveckling fastställdes i konsekvensutredningsförordningen 2008 dröjde det till 2015 innan ESV (som har ett ”visst ansvar” för metodstöd och metodutveckling) tog fram en vägledning för arbetet med konsekvensutredningar (Ekonomistyrningsverket, 2015). Vägledningen riktar sig till myndigheter, departement och utredningar men nämns inte på Tillväxtverkets hemsida. Vägledningen nämner samhällsekonomisk analys översiktligt utan att närmare precisera hur en sådan analys ska genomföras. Det som kommer närmast är en hänvisning, under rubriken ”Utvärdering”, till en rapport om effektutvärdering från ESV från 2006 (Forsstedt & Nerhagen, 2016). Förutom ESV:s vägledning finns flera andra vägledningar som tagits fram av olika myndigheter. Exempel är Naturvårdsverkets vägledning om samhällsekonomisk analys från 2003. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en digital handledning om samhällsekonomisk analys inom miljöområdet. Trafikverket har genom gruppen för samhällsekonomiska kalkylmodeller och analys (ASEK) rekommendationer för att genomföra kostnadsnyttoanalys (cost-benefit analysis, CBA) som gäller för transportsektorn (ASEK-rapporten). Den senaste i raden av vägledningar är Tillväxtverkets digitala vägledning från 2017 som också är under fortsatt utveckling i myndighetssamverkan¹⁹. Denna vägledning har utvecklats på initiativ av regeringen och syftet är att analysen ska ske med utgångspunkt i sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser. Handledningen är emellertid framtagen utifrån konsekvensutredningsförordningen. Det innebär att handledningen vänder sig till förvaltningsmyndigheter och har regelgivning som utgångspunkt. Det framgår inte hur Tillväxtverkets handledning förhåller sig till övriga vägledningar och huruvida den ska gälla som nationell riktlinje. En ökad enhetlighet skulle troligen underlätta det praktiska genomförandet av analyserna.

2.7 Beräkningsstöd och utbildningar

Tillväxtverket tillhandahåller vissa beräkningsverktyg och metodstöd, exempelvis regelräknaren som kan användas för att beräkna

¹⁹ Regeringen uppdrog 2016-12-01 Tillväxtverket att ta fram en digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning (N2016/07452/FF). Uppdraget redovisades 2017-09-29. Här ingår samhällsekonomisk analys men effekter för företag betonas.

regelbördor för företag som uppstår på grund av nya eller ändrade regler. Regleräknaren beskrivs av Tillväxtverket som ett konsekvensutredningsverktyg som kan användas vid beräkning av reglers ekonomiska konsekvenser för företag. Verktöget omfattar administrativa kostnader och andra kostnader enligt 7 § i förordning (SFS 2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.²⁰

Därutöver stödjer myndigheten konsekvensutredningsarbetet genom rådgivning och utbildningar för myndigheter, departement och kommittéer. Under 2016 och 2017 genomfördes inga utbildningar, bland annat på grund av resursbrist och att man arbetat med att ta fram en ny utbildning om konsekvensutredningar för myndigheter. Vid kommittéutbildningar medverkar Tillväxtverket och berättar om konsekvensutredningsarbetet. Genom detta stöd ska Tillväxtverket bidra till ökad kvalitet på konsekvensutredningarna och till ändamålsenliga regler. Myndigheten erbjuder såväl grundläggande utbildningar som påbyggnadsutbildningar om konsekvensutredningar. Dessa vänder sig till handläggare på myndigheter och tjänstemän på Regeringskansliet. Tillväxtverket erbjuder även utbildningar med fokus på EU-bestämmelser. Utbildningarna innehåller inte någon utförlig information om vad samhälls-ekonomisk analys är. Gemensamt är att utbildningarna baseras på förordning (SFS 2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.²¹

Finansdepartementet håller en kortare utbildning i samhälls-ekonomisk analys. Utbildningen är mycket grundläggande och ger endast en översiktlig introduktion och vänder sig till kommittéanställda och anställda i Regeringskansliet.

²⁰ I verktöget ingår följande kostnadsgrupper: administrativa, inköp, personal, finansiella och övriga kostnader.

²¹ Tillväxtverket erbjuder: A) en grundläggande halvdagsutbildning om konsekvensutredning som vänder sig till personer inom Regeringskansliet som inte har så stor erfarenhet av arbete med konsekvensutredningar. B) en grundläggande heldagsutbildning om konsekvensutredning som vänder sig till handläggare på myndigheter som inte har så stor erfarenhet av arbete med konsekvensutredningar enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. C) en heldags påbyggnadsutbildning om beräkningar kopplat till konsekvensutredningar som vänder sig till dig som arbetar med konsekvensutredningar kopplat till förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. D) en heldagsutbildning som riktar sig till dig som arbetar på en myndighet med föreskriftsarbete med koppling till EU-bestämmelser med utgångspunkt i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 6 § 6 p diskuterar hur myndigheter kan arbeta med EU-perspektivet vid utarbetande av föreskrifter. Vid de kommittéutbildningar som genomförs medverkar Tillväxtverket och berättar om konsekvensutredningsarbetet (www.tillvaxtverket.se).

2.8 Underlag till analys

Stöd och metodutveckling för samhällsekonomisk analys ges och bedrivs i huvudsak av Trafikverket och Naturvårdsverket. Trafikverket är den enda myndighet som har ett etablerat utvecklingsarbete som är inriktat på infrastrukturinvesteringar, främst åtgärder som handlar om att bygga om och bygga ny infrastruktur. Trafikverket har emellertid begränsade möjligheter att fortlöpande genomföra de uppdateringar som skulle behövas för myndighetens egna behov (Nilsson & Haraldsson, 2016). Myndigheten har dessutom i uppdrag av regeringen att utveckla samhällsekonomisk analys för hela transportsektorn, vilket också inkluderar styrmedel som framförallt Transportstyrelsen arbetar med. Arbetet med att utveckla beräkningsunderlag och effektsamband för infrastrukturinvesteringar har skett i olika former sedan 1960-talet medan utvecklingen för styrmedelsanalyser fortfarande är i ett tidigt skede. Naturvårdsverket har för miljöområdets del utvecklat en myndighetsövergripande plattform för samhällsekonomisk analys sedan 2011. Myndigheten har i sin instruktion i uppgift att utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet.

Trafikverkets och Naturvårdsverkets utvecklingsarbete har ingen synbar koppling till det arbete som Tillväxtverket och ESV bedriver. Samverkan sker i viss mån inom ramen för Naturvårdsverkets plattform för samhällsekonomiska analyser och Trafikverkets arbete med ASEK. Dessa forum utgår emellertid i huvudsak från de frågor som dessa myndigheter arbetar med – miljö och infrastrukturinvesteringar. Det finns därför behov av ett bredare utvecklingsarbete för metodik och underlag till konsekvensanalyser. Ett sådant arbete skulle behöva en inledande kartläggning av tillgängliga och tillämpbara underlag för att identifiera kunskapsluckor (Forsstedt & Nerhagen, 2016).

2.9 Extern kvalitetsgranskning av Regelrådet

Samtidigt som reglerna för konsekvensutredningar gjordes enhetliga under 2008 inrättades Regelrådet som ett led i regeringens arbete med regelförenkling för företag. Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. Regelrådets uppdrag är att granska

kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.²²

Sedan början av 2009 har rådet granskat kvaliteten på regelgivares konsekvensutredningar ur ett företagsekonomiskt perspektiv för att följa upp om utredningarna uppfyller kraven från konsekvensutredningsförordningen.²³ I dessa fall granskas alltså problembeskrivning, vad som ska uppnås, alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, vilka som berörs, uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen.

Från början var Regelrådet organiserat som en kommitté, men sedan 2015 ingår det som ett särskilt beslutsorgan i Tillväxtverket. Rådets tidigare kansli är numer en del av Tillväxtverkets enhet för förenkling. Ytterligare en förändring är att uppdraget är begränsat till att yttra sig över konsekvensutredningar från departement och myndigheter avseende regelgivningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag. Dessutom ska de granska konsekvensutredningar till förslag från EU som kan få stora effekter på företag i Sverige, vilka sker på begäran av regelgivare.²⁴ Krav på att myndigheter ska inhämta yttrande från Regelrådet styrs av en förordning (SFS 2011:118) medan Regeringskansliet ska följa riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet. Regelrådet ger en årsrapport över resultat och slutsatser, dessa beskrivs och sammanställs närmare i avsnitt 4.

I praktiken innebär det att ett regelförslag skickas till Regelrådet för granskning om den remitterade instansen anser att förslaget ger effekter av betydelse för företag. Regelrådet behöver två veckors beredningstid för att kunna lämna ett yttrande. Vid kortare tid eller

²² Granskningen gäller konsekvensutredningar som upprättats enligt Kommittéförordningen (1998:1474) och 6 och 7 § i Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

²³ Under åren 2009–2014 var Regelrådet organiserat som en kommitté med uppdraget att bl.a. ta ställning till om reglerna var utformade så att de uppnådde sitt syfte på ett enkelt sätt och, till en relativt sett, låg administrativ kostnad. Rådet hade också till uppgift att bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet utifrån ett företagsperspektiv och skulle även följa utvecklingen på regelförbättringsområdet samt lämna information och råd som kunde främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. År 2011 fick Regelrådet också i uppdrag att på begäran från regelgivare granska EU-konsekvensutredningar till förslag från EU som bedömts kunna få stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

²⁴ En närmare beskrivning av Regelrådets uppdrag finns i 17–19 § i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

vid resursbrist lämnas endast ett kanslisvar (vilket innebär att ingen granskning genomförs). Övriga regelförslag genomgår inte någon extern granskning, trots att de kan ge betydande samhällseffekter. Regelrådet har inga sanktionsmöjligheter och kan inte stoppa eller kräva återremittering av ett förslag.

2.10 Sparsamt med systematisk uppföljning och utvärdering

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.²⁵ Trots det är uppföljning, utvärdering och kontroll av ändamålsenligheten (*ex post* analyser) av beslut något som tillämpas sparsamt i Sverige jämfört med andra länder som är ledande på området, t.ex. Australien, Storbritannien och USA. Uppskattningar visar att samhället spenderar 300 miljarder per år på sin granskningsverksamhet i bred bemärkelse med tillsyn, utvärdering, revision, men att effekten av förändringen i regeringsformen varit begränsad (Lööv, 2016). Efter en granskning av Riksrevisionen meddelade regeringen att den har för avsikt att se över rutinerna kring uppföljning och utvärdering av regler och om de kan stärkas. En särskild utredare har även i uppdrag att ge en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade med redovisning hösten 2018.²⁶

Lööv (2016) konstaterar att uppföljningar och utvärderingar inte sker i samma utsträckning på alla politikområden trots att den totala resursallokeringen är central för att kunna uttala sig om åtgärders effektivitet. Myndigheter har genom konsekvensutredningsförordningen krav på att följa upp regler (SFS 2007:1244, §10). Trots det stora antal beslut som fattas enbart vid regelgivning är det relativt få utvärderingar som presenteras av olika utskott. När det gäller kraven i konsekvensutredningsförordningen sker sällan eller aldrig några utvärderingar. Utvärderingar i någon form sker främst inom

²⁵ I och med grundlagsändringen år 2010 utvidgades kravet på riksdagens utskott att arbeta med uppföljning och inom ramen av sitt uppdrag genomföra utvärderingar av fattade beslut.

²⁶ Kommittédirektiv, Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser, Dnr 2017:79.

kommittéväsendet i Regeringskansliets departementsserie och genom uppdrag till myndigheter. Dessa sker ofta i olika former och med olika typer av avgränsningar. Uppföljning och utvärdering genomförs framförallt av myndigheter som IFAU, ISF, Skolverket och Socialstyrelsen, medan Riksrevisionen främst genomför granskningar som syftar till att bedöma effekterna av hur allmänna medel använts.



3 Internationella erfarenheter

Detta avsnitt ger en kort överblick över de internationella erfarenheterna av konsekvensanalyser och vilken effekt de ger. Kartläggningen visar att länder runt om i västvärlden har valt olika sätt att utforma det politiska systemet och beslutsunderlagen, samt vilken process som ska omgärda de politiska besluten. Flera länder, exempelvis Storbritannien, USA och Kanada, har omfattande institutionella ramverk och processer som syftar till att förhindra att åtgärder (framförallt regleringar) med potentiellt kostsamma samhällsekonomiska konsekvenser genomförs utan att beslutsfattare informerats om vilka de identifierade konsekvenserna är och vilka målgrupper som berörs (Lööv, 2016). Liknande finns på övergripande EU-nivå. Flera länder har också krav på att samhällsekonomiska konsekvensanalyser ska genomföras och presenteras i samband med förslag till nya eller ändrade regler. Många länder, liksom Sverige, har också krav på att resurserna i samhället ska användas effektivt och ställer även krav på uppföljning och utvärdering efter en viss tid (kontroll av ändamålsenligheten).

3.1 Global utblick – så tillämpar andra länder konsekvensanalyser

I Dunlop och Radaelli (2016) ger akademiker och experter en översikt över vad det innebär att implementera RIA i en rad stora politikområden, länder och regioner. De konstaterar att implementeringen och tillämpningen ser olika ut i olika länder men att RIA har blivit en viktig och integrerad del i att utforma framförallt primär lagstiftning. De konstaterar också att länder, statliga departement och myndigheter använder konsekvensanalyser som ett instrument för både reglering och andra reformer. Slutsatsen är att

konsekvensanalyser blivit ett viktigt instrument i arbetet med att utforma olika politiska åtgärder.

OECD:s (2015) genomgång av medlemsländernas styrmedelsutformning syftar till att följa utvecklingen av i vilken utsträckning, de styrmedel (främst regleringar) som länderna inför kan bedömas vara av ”hög kvalitet”.²⁷ Genomgången innehåller iakttagelser som kan generaliseras till fler beslutsproblem än regelgivning, och ger även insikter om de olika organisatoriska och institutionella förutsättningar som ligger till grund för att utforma styrmedel i de olika länderna. OECD:s ”utblick” granskar också användningen av politiska verktyg som konsekvensanalyser, remissförfarande och samråd, samt uppföljning och utvärdering (*ex post*). Utblicken konstaterar att många OECD-länder har beslutat att arbeta med styrmedelsreformer på högsta politiska nivå genom att göra en minister eller en tjänsteman på hög nivå ansvarig. Flera länder har också inrättat ett eller flera tillsynsorgan för att säkerställa regelkvalitet. I genomsnitt är två-tre tillsynsorgan lokaliserade i olika delar av statsförvaltningen (Regeringskansliet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet eller Justitiedepartementet) eller som oberoende organ (OECD, 2015, s. 22). En majoritet av länderna, 26 av 35, har minst ett tillsynsorgan som är centralt placerat (Regeringskansliet eller motsvarande). Många länder har dessutom åtminstone ett organ placerat vid finansdepartementet eller näringsdepartementet (13 länder), vilket kan peka på ett fokus på ekonomiska analyser respektive att reducera administrativa bördor för företag. I åtta länder är organet placerat vid justitiedepartementet, vilket tyder på ett fokus på den juridiska bearbetningen (jämsides med eller oberoende av den ekonomiska konsekvensanalysen). Sedan 2008 finns en trend mot oberoende tillsynsorgan. Dessa organ har olika ansvarsområden som sträcker sig från RIA, förenkling, remissförfarande/samråd och uppföljning/utvärdering till legal kvalitet och andra uppgifter som koordinering i statsförvaltningen samt lagefterlevnad. I Sverige har vi t.ex. Tillväxtverket och Regelrådet som ansvarar för detta. I de flesta länder är RIA och remissförfarande/samråd lagstadgade krav

²⁷ Med regleringskvalitet menas att utformningen av reglerna (eller styrmedlen) följer en process rörande hur dessa bör utvecklas och tillämpas. Några nyckelprinciper är konsultation, transparens, ansvarstagande och evidensbaserad. Reglerna ska också vara ändamålsenliga, effektiva (inte innebära onödiga kostnader), sammanhängande (beaktas i hela regelverket) och enkla (användaren måste förstå varför och hur de ska följas) (OECD, 2015 s 23.) Dessa principer kan tillämpas även på andra åtgärder.

när nya regler eller förslag utvecklas. En stor majoritet av länder tillhandahåller också det stöd som krävs för att uppfylla kraven i praktiken, exempelvis genom vägledning.

Utblicken pekar på att det inte finns någon given plan för de institutionella förutsättningarna eller någon modell för att uppnå beslutsunderlag av hög kvalitet.²⁸ Det är snarare kontext- och land-specifika egenskaper – hur man arbetat historiskt, vilken administrativ kultur som råder samt mognaden på ramverket – som spelar roll. Det är därför relevant att ge en översikt av erfarenheter från olika institutionella arrangemang i olika länder. OECD menar att det finns förbättringspotential när det kommer till verktygen för styrmedelsreformer; framförallt konsekvensanalyser och när det gäller att involvera det omgivande samhället.

De institutionella förutsättningarna och hur de är inkommerade i lagstiftningsprocessen skiljer sig kraftigt mellan länder. Likaså hur olika länder implementerat RIA (Dunlop & Radaelli, 2016). OECD rekommenderar att länder etablerar mekanismer och institutioner som aktivt genomför översikter av regleringsreformer och mål, stödjer och implementerar regleringsreformer och därmed lägger grund för reformers kvalitet. Rekommendationen betonar också vikten av ett organ med övergripande ansvar för regleringsreformer placerat nära regeringens centrum för att säkerställa helhetssyn i regleringsreformerna.

Trots att OECD:s utblick är ambitiös, bygger den på medlemsländernas egen rapportering. Det ger en fingervisning, men säger inte så mycket om hur ramverket fungerar i praktiken. Genomgången visar att Sverige befinner sig ungefär i mitten, och uppfyller kriterierna på de flesta punkter – trots brister i både ramverk och konsekvensanalyser. För att studera kvaliteten i konsekvensanalyserna skulle en djupstudie behövas (för metodik se exempelvis Fritsch & Kamkhaji, 2016; Fritsch, m.fl., 2016; Fritsch m.fl., 2013; Forsstedt & Nerhagen, 2016). OECD:s senaste globala genomgång publicerades i oktober 2018 och den visar att Sverige halkat efter

²⁸ Ett exempel är Brexit (Storbritanniens utträde ur EU). Trots att Storbritannien brukar omnämnas som pionjärland när det gäller konsekvensanalyser pågår diskussioner om att konsekvensanalyser genomförts i begränsad omfattning eller inte alls inför EU-utträdet (se exempelvis utfrågningen av Brexitministern och chef för Storbritanniens förhandlingar om utträdet, David Davis, i ett av det brittiska parlamentets utskott, december 2017). I början av 2018 läckte dock det brittiska regeringskansliets (Whitehall) konsekvensanalyser som pekar på att Storbritannien kommer att vara "worse off under any Brexit- scenario" (Financial Times 8 februari, 2018).

jämfört med 2015. Kvaliteten på konsekvensutredningarna är låg och hamnar under OECD-genomsnittet. Storbritanniens och EU-kommissionens konsekvensutredningar hamnar däremot i topp inom området konsekvensanalyser (OECD, 2018).

3.2 Exempel på olika ramverk och deras betydelse

Även om formella procedurer för RIA finns i många OECD-länder och i nära nog alla EU:s medlemsländer, betyder det inte att verktyget används och beaktas i beslutprocesserna (Erlandsson, 2010). För att ett ramverk ska fungera krävs att konsekvensanalyser efterfrågas, genomförs och tillämpas i besluten. Shapiro och Morall (2012) ger en översikt av den amerikanska utvecklingen med att etablera samhällsekonomiska konsekvensanalyser inför styrmedelsreformer. Översikten visar hur motståndet övergått till acceptans under de nästan 40 år man genomfört CBA enligt lag. Shapiro och Morall beskriver även att principerna har spridit sig till Europa i och med att kommissionen påbörjade sitt strategiska arbete med konsekvensanalyser under 2002. Även inom EU var skepsisen stor inledningsvis, men har övergått till allt större acceptans (EIPA, 2015). Exempelen nedan sammanfattar tre olika ramverk i olika etableringsgrad. Det första är EU:s ramverk som baseras på OECD:s rekommendationer och som etablerats fullt ut 2015. Det andra är USA:s ramverk som funnits sedan 1981 och det tredje är Storbritannien som arbetat med CBA systematiskt i statsförvaltningen sedan 1970-talet. Även om majoriteten av dessa ramverk förekommer främst i anglosaxiska länder finns metodmässiga lärdomar att hämta för analysarbetet – trots att organiseringen av statsförvaltningen och hur själva beslutsfattandet genomförs kan skilja sig åt.

3.2.1 EU:s arbete med bättre styrmedel

OECD har länge arbetat med att förbättra medlemsländernas användande av samhällsekonomiska konsekvensanalyser som grund för politiska beslut om styrmedel. Inom EU har kommissionen, parlamentet och rådet kommit överens om att driva ett arbete för att förbättra regleringsklimatet med RIA som utgångspunkt. Sedan

millennieskiftet har kommissionen förberett 975 konsekvensanalyser som grund för sina förslag. Sedan 2010 har de genomfört 688 utvärderingar och 704 öppna publika konsultationer EU-kommissionen (2015c).

Utvecklingsarbetet har pågått sedan 2002, bland annat genom vägledningar och andra former av stöd samt genom oberoende kvalitetskontroller inom kommissionen. Under 2015 förstärktes arbetet bland annat genom krav på ökad transparens och förtydliganden i genomförandet av konsekvensanalysarbetet. Kommissionen presenterade en detaljerad och omfattande vägledning och verktygslåda för utformning av politiska och administrativa åtgärder (Europeiska kommissionen, 2015a, 2015b). Den specificerar vad som behöver göras, och när, i de olika stegen i beslutsprocessen och sträcker sig från övergripande och inledande konsekvensanalyser till *ex ante* analyser inför implementering samt *ex post* analyser för uppföljning och utvärdering. Den tidigare Konsekvensbedömningsnämnden bytte namn till ”Nämnden för lagstiftningskontroll” och förstärktes samtidigt med tre externa medlemmar. Mandatet utökades även till att omfatta granskningar av befintlig lagstiftning.²⁹ Nämnden är ett oberoende rådgivande organ vid kommissionen och en central kontroll- och stödinstant för kommissionens konsekvensbedömningar och utvärderingar. Nämnden utför extern granskning av konsekvensanalyser i de olika stegen.³⁰ Därefter rapporterar de sina omdömen, t.ex. om omarbetningar behöver göras eller om förslaget bör stoppas helt. Det krävs ett positivt utlåtande från nämnden för att förslaget ska gå vidare. Alla dokument och utlåtanden läggs ut på kommissionens webbplats.

Allsidiga, breda analyser baserat på samhällsekonomiska avvägningar

Endast en del i kommissionens arbete med ”Bättre styrmedel” (Better regulation) har riktats mot administrativa bördor för företag, särskilt småföretag. Detta arbete pågick fram till 2012 och syftet var att minska de administrativa bördorna med en fjärdedel. För

²⁹ Om Regulatory Scrutiny Board, nämnden för lagstiftningskontroll (Regulatory Scrutiny Board, 2015)

³⁰ Ibid.

närvarande pågår emellertid ett arbete med att se över regleringskonsekvenser ur ett samhällsperspektiv. Arbetet gäller alla delar av förvaltningssystemet och kallas REFIT³¹ (EU-kommissionen 2015c). Konsekvensanalyser och dialog med det omgivande samhället pekas här ut som viktiga i beslutsfattandet. För att utveckla detta bildades REFIT-plattformen 2015 med syfte att förenkla lagstiftning och minska byråkrati för företag, allmänheten och myndigheter. Det är via REFIT-plattformen möjligt för allmänheten att lämna synpunkter på EU:s lagar och initiativ genom ett elektroniskt formulär.

På EU-nivå har det även initierats ett samarbete mellan kommissionen och Scientific Advice Mechanism (SAM). SAM är en politiskt oberoende grupp forskare som har till uppgift att bistå kommissionen med högkvalitativa vetenskapliga rekommendationer samt påpeka brister i arbetet med konsekvensanalyser (Tapper, 2016). Eftersom det, som Hines (2016) påpekar, inte ställs några krav på att utredare av konsekvensanalyser ska referera eller beskriva metoden för hur vetenskaplig evidens har inhämtats, finns en risk att fakta och statistiska värden kan ses som godtyckliga och anpassade för att främja ett visst politiskt intresse (Tapper; 2016). SAM syftar till att motverka detta.

Kommissionen framhåller således konsekvenser för hela samhället, baserade på evidensbaserad analys. Analyserna genomförs med samma utgångspunkter i alla olika politikområden, vilket ökar möjligheterna för robusta och jämförbara analyser.

Hur fungerar EU:s ramverk?

EU:s ramverk för konsekvensanalyser med bland annat beslutsprocess, vägledning, verktygslåda och extern granskning har utvärderats av OECD (2015) och fått goda omdömen. Samtidigt kritiserar EU:s praktiska genomförande av ”bättre styrmedelspaketet”, där konsekvensanalyser utgör paradnumret, för att ramverket ännu inte har implementerats fullt ut sedan ambitionshöjningen 2015 (Impact Assessment Institute, 2017). Granskningen konstaterar att flera förslag fortfarande antas utan vare sig konsekvensanalys eller hänvisning till evidens som stöd. Impact

³¹ Regulatory fitness and performance programme.

Assessment Institute (IAI) påpekar att det i vissa fall finns en bias i en viss riktning trots att kommissionens riktlinjer och vägledning tydligt anger att utgångsläget bör vara neutralt i analysen. Tillgängliga data eller annan evidens tillämpas inte systematiskt och de data som konsekvensanalyserna baseras på görs inte alltid tillgängliga, vilket försämrar transparensen. IAI menar att tydlighet med osäkerheter är viktigt för att undvika att dra säkra slutsatser från bristfällig analys.

Fördelen med IAI:s granskning är att den noggrant replikerar konsekvensanalyserna, vilket ger en möjlighet att uttala sig mer djupgående av kvaliteten jämfört med Scorecard-metoden som vanligtvis tillämpas.³² En svaghet med granskningen är att den baseras på ett mycket begränsat antal konsekvensanalyser (7 st). Av de sju konsekvensanalyserna har dessutom en genomförts innan ramverket beslutades 2015. Det är rimligt att förvänta sig en viss fördröjning av effekten av ramverket, den korta tidsperioden efter implementeringsbesluten är därmed en svaghet.

Kommissionen själv redovisar, via sin REFIT-plattform, goda effekter av sitt utvecklingsarbete. Bland annat har 130 förslag till förenklingar och minskade regelbördor lagts, samt 93 förslag på att upphäva regler där 90 bedöms ha upphävts under 2018. Kommissionen summerar också exempel som lett till ökad nytta för företag, bland annat tydliga och mer ambitiösa mål för avfallshantering och återvinning som kan medföra besparingar på 1,3 miljarder kronor per år. Ett annat exempel är One-Stop-Shop som utvidgas till online-försäljning för att underlätta för e-handlare som verkar i flera länder. Förenklingen innebär att företag som säljer till andra länder via nätet kommer att kunna hantera momsens på samma sätt som vid försäljning i det egna landet snarare än i varje enskilt land. Förenklingen beräknas spara företag 2,3 miljarder euro per år. Kommissionen redovisar däremot inte, trots sitt breda perspektiv, vad förbättringarna av styrmedlen sparar åt skattebetalarna eller konsumenterna.

³² Scorecardmetodikens beskrivs närmare i avsnitt 4.

3.2.2 USA – lång tradition av samhällsekonomiska avvägningar

Office of Regulatory Affairs (OIRA) är USA:s centrala myndighet för granskning av lagförslag. OIRA stödjer myndigheter när de genomför RIA som krävs för lagstiftningsreformer som har effekt av betydelse för ekonomin (Executive Order 13563, Executive Order 12866 och OMB Circular A-4). Kravet gäller regleringar som bedöms överstiga 100 miljoner dollar (Executive Order 12044).

OIRA instiftades 1981 av president Ronald Reagan och har sedan starten beräknats bespara amerikanska företag och medborgare mer än 250 miljarder dollar (NNR, 2017b). Mängder av regelverk har minskat i omfattning, eller stoppats helt, tack vare OIRA:s inflytande. CBA är vägledande i arbetet och denna typ av analys utgör grunden i allt regleringsarbete. Regler där kostnaderna överstiger nyttorna införs inte. Det räcker inte att nyttorna är större än kostnaderna, man tittar också noggrant på om det genom justering går att öka de positiva effekterna och minska kostnaderna ytterligare. Insatser utgår från vilka resultat man vill uppnå, snarare än vilka styrmedel man vill införa. "Nudging", dvs. att göra det önskvärda utfallet lättare eller lönsammare, är bättre än att reglera i onödan. Utvecklingsarbetet har fortskridit under presidenterna Clinton, Bush den yngre och Obama. För att involvera samhället i stort lanserade Obamas administration en mobilapplikation, the Reginfo mobile app, som ger allmänheten tillgång till alla de regler som är under diskussion bland lagstiftarna. Via denna applikation är det möjligt att få en översikt över pågående lagstiftningsarbete och att lämna synpunkter. Det finns ännu ingen uppföljning av detta initiativ.

3.2.3 Storbritannien – grönbokeffekten

I Storbritannien är regeringens politik tydlig med att införande av regler är den sista utvägen och att man ska ha visat att målet inte kan uppnås med andra medel, självreglering eller andra styrmedel än regler, exempelvis information eller ekonomiska styrmedel (Ramböll, 2014). Atkinson m.fl. (2018) skriver bland annat om den brittiska förvaltningskulturen och att samhällsekonomisk analys där är ett grundläggande koncept. Den brittiska vägledningen om CBA

riktar sig till alla departement och innehåller ett ramverk för tillämpning. Den sträcker sig från strategisk vägledning till att jämföra alternativa projekt. Exempel är bred åtgärdsplanering och de alternativ som är möjliga för regeringen att nå sina mål, exempelvis styrmedelsförändringar. Kulturen är följaktligen att arbeta med samhällsekonomiska bedömningar och sektorsövergripande vägledningar samt god praxis (t.ex. vedertagna tillämpningar). Utgångspunkten är den så kallade Green Book som det brittiska finansdepartementet ansvarar för. Därutöver utbildas statstjänstemän i att tillämpa grönboken i beslutsprocessen och i statliga projekt. Man lägger på så sätt vikt vid avvägningar mellan nyttor och kostnader, vilket innebär att staten ska beakta nyttor, värdet av kostnadsbesparingar och risker med statliga projekt och inte enbart fokusera på att minimera utgifter och att reducera kostnader. Även om detta är ett grundläggande förhållningssätt för en nationalekonom är det inte nödvändigtvis det för andra statstjänstemän. Trots att CBA endast är en del av beslutsfattandet säkerställer Green Book att dessa principer ligger till grund för beslut om offentligt finansierade åtgärder, dvs. hur skattemedlen bör användas. Arbetsättet är inte obligatoriskt utan kan snarare beskrivas som en yrkeskodex inom statsförvaltningen. Det gör det möjligt att jämföra projekt och olika förslag både inom det brittiska regeringskansliet och myndigheter men också mellan sektorer och över tid. Arbetsättet är den främsta anledningen till att nationella principer tillämpas av hela statsförvaltningen. Ända sedan 1970-talet har CBA fungerat som vägledning inför investeringar i bland annat stål, energi och transport, sedan har arbetsättet spridit sig till resten av statsförvaltningen. Grönboken har även gett bedömnings- och beräkningstekniska influenser i bland annat USA, Frankrike, Norge och Nederländerna.

Granskning av den brittiska statsförvaltningens konsekvensanalyser genomförs av Regulatory Policy Committee (RPC). Atkinson m.fl. (2018) riktar kritik mot att RPC fokuserar på företagseffekter snarare än på att skydda CBA som metod för en evidensbaserad policyutformning. De hänvisar till en studie som genomförts av the Public Accounts Committee (PAC, 2016) och som baseras på RPC:s granskningar. Resultaten visar att endast en tredjedel av konsekvensanalyserna baseras på tillräckliga bedömningar av nyttor och kostnader för samhället. Man konstaterar att

RPC inte har mandat att avslå åtgärder med otillräckliga konsekvensanalyser på grund av för smalt perspektiv och därmed inte kan bidra till att det genomförs bredare och bättre analyser. Atkinson m.fl. (2018) föreslår därför ett utökat mandat och bredare granskning som inkluderar effekter för hela samhället. Ett alternativ är att ge ett sådant bredare granskningsuppdrag till the National Audit Office (NAO) som är motsvarigheten till den svenska Riksrevisionen.

4 Håller beredningsarbetet tillräcklig kvalitet?

I det följande görs en genomgång av granskningar av kvaliteten i beredningsarbetet där konsekvensanalyser genomförts. Avsnittet beskriver också vad som menas med kvalitet och vilken metod som vanligen tillämpas för att mäta kvalitet. Genomgången innehåller exempel från olika områden i statsförvaltningen. De första fem exemplen är tidigare granskningar (Regelrådets sammanställning, två granskningar av SOU:er, migrationspolitiska propositioner, regelgivning i transportsektorn och konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet) och syftar till att belysa att konsekvensanalyserna behöver bli *bättre*, även med befintligt ramverk. Därefter ges två exempel för att visa vikten av *tidigare* och *bredare* konsekvensanalyser.

I dagsläget genomförs systematiska sammanställningar av konsekvensanalyserns kvalitet av Regelrådet, vars uppdrag beskrevs närmare i avsnitt 3. Varje år sammanställs resultaten från granskningarna av statsförvaltningens konsekvensanalyser och rådet rapporterar hur departement och myndigheter lever upp till gällande styrdokument. Uppdraget är sektorsövergripande, men begränsat till att granska effekter för företag.

Myndigheter och departement skickar sina konsekvensanalyser till Regelrådet när de själva bedömer att förslaget får effekter för företag. I övrigt genomförs inga sammanställningar eller bedömningar av konsekvensanalyser. Det som finns att tillgå, utöver Regelrådets årsrapporter, är utredningar och granskningar som genomförts av analysinstanser på olika områden. Ett exempel är Riksrevisionen som granskar statliga myndigheter och verksamheter. Deras uppdrag är att granska vad statens pengar används till, hur de redovisas och hur effektivt de används. Riksrevisionen har

genomfört flera granskningar av beslutsunderlag och om konsekvenserna har analyserats i tillräcklig omfattning. Flera av dessa granskningar har använts som underlag till denna rapport. Därutöver finns Statskontoret som är en av regeringens utrednings- och utvärderingsmyndigheter och som särskilt är experter på styrning, ledning och organisering. Deras analyser används till omprövning, effektivisering och omvärdering av statliga myndigheter och statligt finansierad verksamhet, med syfte att främja god förvaltningskultur i staten. Inte heller Statskontoret genomför systematiska granskningar av konsekvensanalyser inför beslut, men har utrett konsekvenser av olika förslag på uppdrag av regeringen. Därutöver finns granskningar som är genomförda av andra aktörer som forskningsinstitut, akademi och konsulter. Majoriteten av utredningarna granskar konsekvensanalyser vid regelgivning. Ett undantag är Socialstyrelsens analys av effekter av domar som rör det femte grundläggande behovet, dvs. hjälp som förutsätter ingående kunskaper om en individ som är i behov av assistans. Detta begränsar möjligheten att uttala sig generellt om konsekvensanalysers kvalitet för beslut som inte handlar om regelgivning och i vilken utsträckning sådana genomförs.

4.1 Vad menas med kvalitet och vad bidrar till att utfallet blir bra?

Flera bedömningsmetoder finns tillgängliga i offentligt beslutsfattande, allt från enklare bedömningsgrunder och checklistor till avancerande tekniker som kostnadsnyttoanalys (Nilsson m.fl., 2008). De anglosaxiska systemen har haft en politisk drivkraft till förmån för ett evidensbaserat beslutsfattande som har spridit sig till fler länder, exempelvis inom EU. Flera studier har försökt bedöma nettoeffekten av att tillämpa konsekvensanalyser, men det är förknippat med mätproblem (Dunlop & Radaelli, 2016). Ett skäl är att effekterna av en reform är beroende av en lång kedja av olika mekanismer och kausaliteter. Det innebär att det är svårt att vara säker på att åtgärder är utformade på ett visst sätt på grund av att en konsekvensanalys genomförs eller av andra anledningar. Parker och Kirkpatrick (2012) betonar svårigheterna i att mäta effekter av konsekvensanalyser. Begränsad tillgång till data, särskilt mikrodata,

är ett skäl. De noterar att den empiriska litteraturen fokuserar på kostnader och utelämnar nyttor, vilket gör det svårt att bedöma om fördelarna överväger nackdelarna. De föreslår istället att kontrollera ändamålsenligheten med reformen eller åtgärden. Trots att det är svårt att mäta effekterna av samhällsekonomiska konsekvensanalyser på politiska och ekonomiska utfall, konstaterar Howell (2016) att effektmätningar bidrar till att utforma bra politik och gör det svårare att lansera dålig politik. Fritsch och Kamkhaji (2016) studerar vad som påverkar chansen att en samhällsekonomisk konsekvensanalys är av god kvalitet.³³ De konstaterar att vägledning som förklarar hur en konsekvensanalys bör utformas spelar roll, men att de har begränsad effekt. Resultaten tyder på att utförarens erfarenhet och analytiska förmåga är viktigare. Fritsch och Kamkhaji konstaterar också att ett specialiserat övervaknings- eller granskningsorgan ökar chanserna för ett gott utfall.

4.1.1 Scorecard, en metod för att mäta kvalitet

De flesta utredningar och granskningar som genomförts inriktar sig på *hur väl konsekvensanalysen är genomförd* baserat på en metod som kallas Scorecard. Det innebär en kvalitativ bedömning av om konsekvensanalysen innehåller den information som krävs enligt gällande styr- och stöddokument. Scorecards utgörs av tabeller där varje rad innehåller information om en specifik konsekvensanalys. Kolumnerna är den information som ska bedömas i konsekvensanalysen. Ofta genomförs en bedömning där 1 innebär att informationen (t.ex. problembeskrivning och vad som ska ingå i en sådan) finns med och 0 att informationen saknas. Det går även att göra bedömningar utifrån ett intervall eller en nominell skala. Därefter analyseras tabellen, oftast både kvalitativt och kvantitativt med olika tekniker som sträcker sig från deskriptiv statistisk analys till mer avancerade regressionsanalyser. Huvudsyftet är att systematiskt undersöka om den information som krävs finns med eller inte. Som regel utgår man från krav, vägledning eller riktlinjer. Fördelen är att det gör det möjligt att kartlägga många konsekvensanalyser där varje konsekvensutredning får en samlad poängbedömning. Denna

³³ Data består av 517 konsekvensanalyser utförda på regeringsnivå i Storbritannien. För närmare beskrivning av urvalet se Fritsch, Kamkhaji och Radaelli (2016).

poängbedömning kan sedan användas till att rangordna analyserna. Det går också att avgöra hur rik på information analysen är. Nackdelen är att det är svårt att uttala sig mer djupgående om kvaliteten på analysen, dvs. om beräkningar och antaganden är korrekta. Scorecardmetoden är dock den mest använda när det gäller att bedöma konsekvensanalyser, både som eget instrument och som ett steg mot mer omfattande kvalitativ och kvantitativ analys (se exempelvis Hahn & Dudley; 2007 för en mer omfattande genomgång och Fritsch & Kamkhaji, 2016 för en översikt av tillämpning).

4.2 Hur efterlevs kraven? – Regelrådets sammanställning

Regelrådets årsrapport sammanställer den årliga granskningen av de konsekvensutredningar som offentliga utredningar, regeringen och statliga myndigheter är skyldiga att genomföra när nya eller förändrade regler för företag föreslås. För 2017 visar årsrapporten att 355 remisser inkom under året, av dessa lämnades yttranden i 38 procent av fallen. Kanslisvar har lämnats i övriga fall (62 procent).³⁴

2017 bedömde Regelrådet att förslaget får begränsade effekter för företagen i 61 procent av kanslisvaren, trots att den remitterande instansen har gjort bedömningen att förslaget har effekter av betydelse för företag. Övriga kanslisvar lämnades eftersom Regelrådet inte haft tillräckligt med resurser att genomföra granskning eller att den remitterande instansen skickat in konsekvensanalysen med mindre än två veckors beredningstid.³⁵

³⁴ Ett kanslisvar lämnas om:

- Regelrådet bedömer att förslaget endast ger begränsade effekter för företag,
- regleraren inte har möjlighet att utforma förslaget (begränsat handlingsutrymme),
- om Regelrådet haft begränsade resurser,
- förslaget har inkommit med kortare svarstid än två veckor,
- förslaget ligger utanför Regelrådets uppdrag.

³⁵ 15 procent av kanslisvaren berodde på resursskäl, 22 procent hörde till kategorin övrigt och 2 procent av kanslisvaren berodde på tidsskäl.

Tabell 4.1 Regelrådets sammanställning för 2016 och 2017, siffrorna är i procent

År	Uppfylls kraven	Regeringskansliet	Kommittébetänkanden	Myndighetsrapporter	Förvaltningsmyndigheter	Totalt
2016	Ja	19	41	41	77	52
	Nej	81	59	49	23	48
2017	Ja	31	39	52	79	57
	Nej	69	61	18	21	43

Källa: Regelrådets årsrapporter för 2016 respektive 2017. Antalet inkomna remisser uppgick till 371 under 2016, av dessa lämnades yttranden för 44 procent. För 2017 var motsvarande siffra 38 procent. EU-konsekvensutredningar är inte inkluderade i denna sammanställning.

Utredningar från myndigheter innehåller förslag till nya eller förändrade föreskrifter (dvs. en regel som är utfärdad av en myndighet). Utredningar från departement kan både ha utarbetats inom departementet (departementspromemorior) och utanför (t.ex. kommittébetänkanden (SOU) eller myndighetsrapporter). Gemensamt för dessa är att departementen ansvarar för fortsatt beredning.

Tabell 4.1 ovan visar en sammanställning av Regelrådets årliga granskning 2016 och 2017. Sammanställningen visar att det är få konsekvensanalyser som lever upp till de krav som ställs. Enligt de yttranden Regelrådet lämnat uppfyller lite mer än hälften av konsekvensutredningarna kraven (52 procent 2016 och 57 procent 2017). Problemen är störst för Regeringskansliet och kommittéer, dvs. utredningar som ofta är tongivande och utgör grunden för fortsatt beredning. Fördelningen för 2017 visar att endast 31 procent av konsekvensutredningarna från Regeringskansliet håller en godkänd nivå och av de kommittébetänkanden (SOU) som granskats uppfyller mindre än hälften kraven (39 procent). Av myndighetsrapporter och förvaltningsmyndigheter uppfyller 52 respektive 79 procent kraven.

Att drygt hälften av konsekvensutredningarna uppfyller kraven är, enligt Regelrådet, en markant förbättring jämfört med tidigare år, särskilt när det gäller myndighetsföreskrifter (79 procent för 2017, 77 procent för 2016 respektive 49 procent för 2015). Samtidigt ändrades bedömningsgrunderna under 2016 vilket innebär att mer nyanserade bedömningar genomförts. Regelrådet tar numer hänsyn

till vilket handlingsutrymme eller utredningsuppdrag som förslagsställaren anses ha haft när analysen utförts. Om exempelvis inga alternativ till reglering har utretts, tar Regelrådet hänsyn till om den utredande instansen haft tillräckligt med handlingsutrymme för att utreda alternativ till reglering. Detta kan ha bidragit till att resultatet för myndigheter har förbättrats från 49 procent godkända konsekvensutredningar 2015. I myndighetens kvalitativa analys av samtliga regelförslag som inkommit under 2016 konstateras att en stor majoritet av förslagen hämmar företagens förmåga att konkurrera, exempelvis på grund av skattehöjningar eller nya administrativa kostnader.

Enligt Regelrådet är stöd och utbildningar som erbjuds av Tillväxtverket viktiga för att konsekvensanalyserna ska möta kraven. Tydliga kommittédirektiv och att konsekvensutredningar prioriteras samt efterfrågas av departementen är också avgörande. Andra kvalitetshöjande faktorer är att man påbörjar konsekvensutredningen i tid och att det avsätts tillräckligt med tid och resurser för utredningen. Regelrådet påtalar även vikten av att engagera sig i EU-reglers effekter, bland annat genom att departementen remitterar pågående arbeten till Regelrådet. Syftet är att utreda EU-reglers effekter för svenska företag så väl som möjligt. Regelrådet konstaterar att en stor andel av förvaltningsmyndigheterna har en väl inarbetad metod för arbetet med konsekvensutredningar som troligen bidrar till resultaten men att det kvarstår stora utmaningar för departementen.

4.2.1 Sanktionsmöjligheter saknas vid extern granskning

En förklaring till den låga efterlevnaden av dagens krav på konsekvensanalyser är att det saknas reella möjligheter för Regelrådet att se till att regelverket för konsekvensutredningar följs. I Fors (2017) rekommenderas att en stoppfunktion införs för att stärka Regelrådets roll, vilket innebär att Regelrådet kan kräva att ett förslag omarbetas och återremitteras eller rent av stoppas om konsekvensanalysen inte håller tillräcklig kvalitet. Detta förslag har likheter med bland annat hur Nämnden för lagstiftningskontroll inom EU arbetar och som beskrivs ovan. Flera organisationer, som OECD och Regelrådet själva, har uttryckt stöd för möjligheten att återremittera

och komplettera bristande konsekvensanalyser. I dagsläget granskas konsekvensanalyserna i ett allt för sent skede, exempelvis efter att underlaget redan gått till departementen och kommittén upplösts eller när en föreskrift är färdig. Det innebär att det inte finns någon möjlighet att komplettera, även om en återremittering vore möjlig. Därutöver är det, enligt Fors (2017), viktigt att förstärka utredningarnas och departementens förutsättningar för arbetet med konsekvensanalyser, exempelvis med uppdaterade vägledningar och utökade utbildningsinsatser. Fler förslag med syfte att ge ökad tyngd åt konsekvensanalyser är att regeringen årligen rapporterar nyttor och kostnader av beslutade regler till riksdagen och att processen stärks för det svenska arbetet med EU-lagstiftning bland annat med konsekvensanalyser i tidiga skeden.

4.3 Statens offentliga utredningar (SOU) – två utvärderingar

Den ekonomiska metodkvaliteten i det statliga utredningsväsendet, Statens offentliga utredningar (SOU), granskades av Ramböll (2014).³⁶ Granskningen jämförde de ekonomiska konsekvensanalyserna med internationella riktlinjer och god praxis för socioekonomiska (samhällsekonomiska) konsekvensanalyser. Syftet var att undersöka kvaliteten på de svenska konsekvensanalyserna som biläggs betänkanden inför regeringens och riksdagens fortsatta beredning. Resultaten visar att kvaliteten endast har förbättrats marginellt över tid, trots ökade krav från regeringen. Fokus i SOU:erna har varit att beskriva statsfinansiella konsekvenser (dvs. konsekvenser som påverkar kostnaderna i den offentliga budgeten) snarare än konsekvenser för samhälle, medborgare och företag. Slutsatsen är att bristen på analys av handlingsalternativ, inklusive nollalternativ, ger beslutsfattarna ett dåligt beslutsunderlag. Denna brist kan leda till att storleken på effekten av huvudalternativet över- eller underskattas jämfört med andra alternativ. En risk är att beslut fattas utan att alla konsekvenser eller alternativ är kända, vilket kan innebära att reformer med potentiellt skadliga effekter genomförs.

³⁶ Utredningen omfattar 80 slumpmässigt utvalda slut- och delbetänkanden från åren 2002–03 och åren 2011–2012.

Betänkandena innehåller även i allt större utsträckning lagstiftningsförslag vars konsekvenser inte beskrivs.

Ramböll menar att det som främjar kvaliteten är omfattningen av samråd samt att konsekvensanalyser och proportionalitet omnämns i direktivet. Ytterligare kvalitetshöjande faktorer är att inkludera fler alternativ i analysen. Flera alternativa lösningar tenderar även att förbättra kvaliteten på analysen av huvudalternativet. Dessa främjande komponenter är något som ligger i linje med internationell god praxis.

Ramböll rekommenderar tydliga krav på att konsekvensanalyser ska skrivas in i utredningsdirektiven till kommittéerna. Kommittéerna bör även ha tillräcklig kunskap och tydliga riktlinjer för vad konsekvensanalysen bör omfatta och vad som är god praxis. Nationalekonomisk och/eller statistisk kompetens bör alltid tas med. Regeringskansliet bör förbättra de samhällsekonomiska metoderna och säkerställa att de tillämpas. En förbättrad granskning av kommittéernas arbete med konsekvensanalyser är nödvändig, liksom fortsatt utvärdering av kommittéväsendet. Ramböll konstaterar också att en god bedömning och beräkning av förväntade effekter ger förutsättningar för att kunna utvärdera förslaget när det genomförts (kontroll av förslagets ändamålsenlighet).

I en fallstudie av Regelrådets yttranden över SOU:er konstateras att 68 procent av konsekvensanalysernas kvalitet är bristfällig (Regeringskansliet, 2016). Studien baseras på de betänkanden som Regelrådet yttrat sig över under 2015 (40 st). Flera kriterier bedöms vara väl beskrivna i många fall.³⁷ Däremot är bedömningar av förändringar i företagets verksamhet eller om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglers utformning otillräckliga. Även analys av konkurrensförhållanden för berörda företag och beräkning av företagets administrativa och övriga kostnader är ofta bristfälligt redovisade. I de flesta fall, 37 av 40 hänvisar direktivet till kommittéförordningen eller så räknas specifika konsekvenser upp, exempelvis att socioekonomiska effekter ska bedömas eller att effekter av olika slag särskilt ska beaktas.

Utöver Regelrådets sammanställning har bakgrundsinformation tagits fram, bland annat om kommittéernas sammansättning och

³⁷ Väl beskrivna kriterier är: problembeskrivning, vad man vill uppnå, alternativa lösningar och effekter om reglering inte genomförs, om förslagets överensstämmelse med EU-rätten och effekter om någon reglering inte kommer till stånd.

vilken information som tillhandahållits i direktivet från regeringen. I fallstudien konstateras att möjligheten att producera en godtagbar konsekvensutredning ökar om sekretariatet har en blandning av kompetenser (både juridisk och ”andra kompetenser”). Det finns ingen godtagbar utredning som är under ett år. De godkända konsekvensanalyserna är något dyrare än de sämre (vilket kan bero på att utredningarna är längre). För kommittéer som tagit hjälp av Tillväxtverket, som ansvarar för metodstöd och rådgivning, ökar sannolikheten att presentera ett betänkande som lever upp till kraven. Det beror på att kommittén tagit till sig av råden.³⁸ Rekommendationer för förbättringsåtgärder består bland annat i att uppdatera stöddokument och skapa förutsättningar för riktade stödjande insatser.

4.4 Migrationspolitiska propositioner

Riksrevisionens (2017) granskning av konsekvensanalyser inför migrationspolitiska propositioner pekar på omfattande brister.³⁹ Migrationspolitiken är ett stort område med potentiellt stora effekter för stat, kommun och landsting. Kostnaderna har överskridit alla prognoser med flera miljarder om året.⁴⁰ Frågan Riksrevisionen ställer är hur planeringsunderlaget har sett ut inför migrationspolitiska beslut och granskningen baseras på konsekvensanalyser inför 26 propositioner mellan åren 2004–2015. Svaret är att underlagen har stora brister, bland annat eftersom det saknats ekonomiska analyser, trovärdiga skattningar av antalet asylsökande samt beskrivningar av hur förslagen påverkar människor, myndigheter, kommuner och landsting. Därutöver uppfyller många av analyserna inte de krav som ställs enligt gällande styrdokument och de är inte alltid ändamålsenligt utförda. Genomarbetade analyser som i huvudsak uppfyller styr- och stöddokument förekommer endast undantagsvis. Riksrevisionens bild är att underlagen inte alltid har tagits fram med vedertagen metodik. I nästan hälften av

³⁸ I vissa fall har kommittéer fått råd där samma kritik riktats under pågående arbete som i yttrandet när den färdiga utredningen granskats.

³⁹ Underlaget består av de konsekvensanalyser som regeringen låtit kommittéväsendet och Regeringskansliet ta fram inför 26 migrationspolitiska propositioner mellan åren 2004 och 2015.

⁴⁰ Seminarium om granskning av konsekvensanalyser inför migrationspolitiska propositioner, SNS, februari, 2018.

propositionerna saknas nödvändig information, exempelvis omvärldsanalyser. Slutsatsen är att propositionerna inte blir bättre än beredningsunderlagen om beredningen inte håller tillräcklig kvalitet kommer kvaliteten på propositionerna påverkas negativt. Ytterligare en slutsats är att det råder fokus på lagtekniska frågor i konsekvensanalyserna (dvs. den juridiska tolkningen och utformningen) snarare än på samhällets konsekvenser.

Om konsekvensanalyserna brister är det ofta kommunerna som får hantera konsekvenserna – detta gäller inte enbart de migrationspolitiska besluten. Sveriges kommuner och landsting (SKL) menar att kommunerna ofta glöms bort i konsekvensanalyser. Ett exempel där SKL menar att konsekvensanalyser saknas, är statens system för ersättning till kommunerna för migration och integration.⁴¹ Systemet är dyrt att administrera och Migrationsverkets och kommunernas kostnader uppskattas till drygt 300 miljoner kronor (Riksrevisionen, 2017). Systemet hade kunnat utformas på ett bättre sätt, bland annat genom digitalisering. Mycket av arbetet beror på administrativ manuell handläggning (SNS seminarium, 2018).

Enligt Riksrevisionen beror bristerna på att det bland annat saknas kompetens, att nya forskningsrön inte används och att utredningstiderna är korta. Rekommendationen är att säkerställa att konsekvensanalyserna lever upp till gällande styrdokument, att kvaliteten i analysen utvecklas och att stödet utvecklas till utredningar avseende konsekvensanalyser (bland annat uppdatera gamla stöddokument).

4.5 Regelgivning i transportsektorn

I Forsstedt och Nerhagen (2016) studeras det svenska ramverket för konsekvensanalyser och en kartläggning görs av konsekvensanalyserna från en av Sveriges största regelgivare, Transportstyrelsen.⁴² Syftet är att undersöka om konsekvensanalyserna uppnått myndighetens krav på samhällsekonomisk analys och internationella riktlinjer.⁴³ Den huvudsakliga slutsatsen är att centrala delar för det

⁴¹ Ibid.

⁴² Alla konsekvensanalyser med samhällsekonomisk analys ingick i underlaget, sammanlagt 49 utredningar, totalt 142 ändringar.

⁴³ Myndighetens interna krav stämmer överens med internationella riktlinjer och går utöver de nationella kraven.

bredare perspektiv som samhällsekonomiska konsekvensanalyser erbjuder saknas i 90 procent av konsekvensanalyserna. Studien visar att effekter för företag riskerar att stå i fokus även i de fall där det inte är befogat och att vissa samhällsgrupper inte beaktas i tillräcklig utsträckning eller inte alls. Ett exempel som illustrerar alltför ensidigt fokus i utredningsarbetet är konsekvensanalyser av medicinska krav för körkort. Det specifika fallet handlar om ett problem som uppstått i och med svininfluensapandemin under 2009 när massvaccinationen med Pandemrix genomfördes. Utredningen avsåg bland annat under vilka förutsättningar barn som drabbats av narkolepsi till följd av vaccineringen kan inneha körkort (se t.ex. Widgren m.fl., 2013). I konsekvensanalysen är fokus, enligt gällande ramverk, på konsekvenser för företag (olika kontrollsystem och dess effekt på marknaden för läkare). Konsekvenser för medborgaren (körkortsinnehav eller inte) utreds däremot i ringa omfattning, trots att regelutformningen kan påverka förutsättningar på arbetsmarknaden och få andra betydande konsekvenser för den enskilde.

En iakttagelse är att myndighetens krav på konsekvensanalyser har breddats, men att förutsättningarna inte skapats för att leva upp till detta bland annat genom brist på samhällsekonomisk kompetens. Konsekvensutredningarna pågår ofta parallellt med att en föreskrift eller ett förslag utarbetas, vilket är ett alltför sent skede, och få alternativ utreds. En förklaring är att många utredningar bottnar i ett direktiv eller förordning som ofta innebär implementering av en redan beslutad lösning. I dessa fall borde konsekvensanalyser i tidigare skede utrett andra alternativ, men hänvisningar till konsekvensanalyser som genomförts tidigare görs sällan.

Resultaten visar att samma ambitionsnivå tillämpas genomgående, oavsett frågeställning och handlingsutrymme. En förväntan är att ambitionsnivån, och därmed utredningens omfattning, varierar med frågans omfattning och vilket handlingsutrymme som finns. Vidare hänvisas sällan till tidigare utredningar, vetenskapliga källor eller andra underlag. Det konstateras även att det svenska ramverket har stor inverkan på hur utredningsarbetet bedrivs och vilket fokus utredningen har (effekter för företag). Nerhagen och Forsstedt (2016) pekar också på att Sverige saknar helhetsperspektiv i konsekvensanalyser och i utvecklingsarbetet i ramverket.

4.6 Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet

Under 2012 och 2015 kom två vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som påverkar vilka hjälpbehov som räknas som grundläggande och vilka personer som kan få personlig assistans med sådant som förutsätter ingående kunskaper om personen (det femte grundläggande behovet). Ansvar för personlig assistans delas mellan kommunen och Försäkringskassan och beror huvudsakligen på hur omfattande den enskildes behov av personlig assistans för grundläggande behov är.

Socialstyrelsen (2017) har på uppdrag av regeringen utrett konsekvenserna av domarna i termer av hur de påverkat kommunernas beviljanden av insatser enligt lag (SFS 1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SFS 2001:453), (SoL). Socialstyrelsen har även analyserat domarnas konsekvenser för brukare med personlig assistans. Utredningen konstaterar att dessa domar har fått direkta konsekvenser för både kommuner och brukare med personlig assistans. De flesta som får sin assistansersättning indragen eller får avslag på ansökan på grund av tillämpning av domarna ansöker och beviljas kommunala insatser. Två tredjedelar får personlig assistans enligt LSS från kommunen. De personer som fått sin personliga assistans indragen har som regel stora behov av hjälp. När assistansen dras in på grund av ändrad rättspraxis är behovet av hjälp oförändrat och behöver därför tillgodoses på annat sätt.

Socialstyrelsen konstaterar att tillämpningen av domarna har lett till ökade kostnader för kommunerna eftersom de får ta ett större ansvar. Kostnader flyttas därmed från stat till kommun. Cirka 40 procent av de som berörs är barn.⁴⁴ Kommunen har exempelvis svårt att hitta insatser som tillgodoser behov som tidigare tillgodosetts via personlig assistans, vilket kan begränsa barns möjligheter att växa upp i föräldrahemmet. Närstående får ta ett större ansvar för behov av omvårdnad, stöd och tillsyn vilket ger en förskjutning från professionell vård till vård av närstående. Socialstyrelsen bedömer att den ökade ansvarsbördan kan leda till konsekvenser som psykisk ohälsa samt ökad risk för våld mot barn.

⁴⁴ Enligt Socialstyrelsen utgör barn 20 procent av befolkningen i stort.

En aktivitet eller syssla har enligt LSS till uttalat syfte att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra (5§ LSS). Socialstyrelsen bedömer dock att konsekvenserna blir olika beroende på var i landet den enskilde bor och att möjligheten till delaktighet och självbestämmande därmed riskerar att begränsas. En förklaring är att kommunerna har olika ekonomiska ramar och förutsättningar att genomföra olika typer av åtgärder. Socialstyrelsen konstaterar att utvecklingen behöver följas och att konsekvenserna ännu inte syns fullt ut. Utredningen pekar på att det kan finnas skäl till att överväga att konsekvensanalyser genomförs även i andra beslutssituationer än enbart vid regelgivningsbeslut.

4.7 EU-lagstiftning – två exempel⁴⁵

Förhandlingar utgör en viktig del i internationella beslutsprocesser.⁴⁶ I förhandlingsarbetet och annat beslutsförberedande arbete finns goda skäl att ha gemensamma analytiska utgångspunkter. Inte minst för att fastställa problemets omfattning, vilka faktorer som orsakar problemet (dvs. problemdrivare), vad som ska uppnås och om det finns undantag eller något specifikt att tänka på utifrån ett nationellt perspektiv. Att tillämpa samma analytiska utgångspunkter vid utformning och införlivande har också klara fördelar eftersom intentionen och målet med lagstiftningen eller åtgärden annars kan gå förlorad. Risken med att avvakta till dess att

⁴⁵ Till detta avsnitt har Lena Nerhagen, forskare vid VTI med erfarenhet från arbete på Länsstyrelsen Dalarnas miljöförvaltning, bidragit med underlag. Exempel på forskning och rapporter som information hämtats från är Pyddoke och Nerhagen (2010), Länsstyrelsen Dalarna (2010), Länsstyrelsen Dalarna (2012), Nerhagen och Jonsson, (2017), Nerhagen (2017).

⁴⁶ Regelrådet och Tillväxtverket (2012) ger en närmare beskrivning av hur arbetet från EU-förslag till myndighetsföreskrift går till. Sieps (2017, s. 80) beskriver att "Den viktigaste faktorn för att förklara förhandlingsmakt är ett lands storlek – befolkning och BNP, enligt rådssekretariatets rättschef, Jean-Claude Piris (Tallberg, 2008; s. 689). Tallberg menar att små och medelstora medlemsstater kan kompensera för sin brist på mer avgörande formell makt genom att vara aktiv i lagstiftningsprocessen, att koncentrera sig på några få frågor och därigenom förbereda väl samordnade och genomtänkta ståndpunkter, samt att aktivt bilda koalitioner. En nödvändig förutsättning för små och medelstora stater när det gäller att skaffa sig inflytande är därför förmågan hos den nationella administrationen att utveckla en ståndpunkt gentemot ett lagförslag i rätt tid, och att förbereda representanterna på både tjänstemanna- och politisk nivå inför förhandlingarna i ministerrådet.

förhandlingen är klar och ett förslag har utarbetats är att handlingsutrymmet krympt och att förhandlingsförslaget inte är utformat med hänsyn till de förutsättningar som råder i Sverige. Det innebär att man riskerar att få arbeta med anpassningar till något som kan visa sig vara ineffektivt.

Sverdrup (2004) konstaterar att de nordiska länderna ofta accepterar de förslag till direktiv som läggs fram av EU kommissionen och att man *efter* implementeringen börjar diskutera hur direktiven ska tolkas. Denna slutsats stöds av Hansson och Nerhagen (2018) som undersökt hur Sverige hanterat den information som legat till grund för utformningen av förnybarhetsdirektivet⁴⁷ och det efterföljande arbetet med detta direktiv. Resultatet visar att Sverige agerat passivt och reaktivt genom att hantera frågan när beslut redan är fattat och det är dags att införliva den i svensk lag. En återkommande formulering i de faktapromemorior som regeringen använder för att redovisa EU-arbetet för riksdagen och där konsekvenser ska analyseras är: *”Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag”*. Ett meddelande från kommissionen är inledningen på en beslutsprocess inom EU och en början till en förhandling. Om Sverige inte engagerar sig vid denna tidpunkt och utreder vilka konsekvenser olika lösningsförslag kan få ur ett nationellt perspektiv, finns inget underlag att utgå från i förhandlingsarbetet. Det är därför viktigt att börja analysera konsekvenser redan på strategisk nivå, där handlingsutrymmet är som störst och där det finns möjligheter att påverka beslutets inriktning. Exemplet nedan illustrerar att Sverige skiljer sig på många sätt från de förhållanden som råder i andra länder. Hänsyn till dessa skillnader måste tas vid utformningen av exempelvis miljöregleringar för att en kostnadseffektiv miljöpolitik ska uppnås, både inom landet och inom EU (se exempelvis Amann m.fl. (2011) för en diskussion om detta gällande luft).

⁴⁷ Förnybarhetsdirektivet 2009/28/EG handlar om förnybara energikällor som bidrar till att minska klimatförändringen genom minskade växthusgasutsläpp och att uppnå hållbar utveckling, skydda miljön och förbättra människors hälsa.

4.7.1 Översiktlig bakgrund – skillnader i internationell och svensk kontext

Två miljöområden där EU-direktiv införlivats i svensk lagstiftning, och där implementeringen inneburit att Sveriges ambitionsnivå överstigit EU:s målsättningar för politiken, är direktiven för vatten respektive utomhusluft. Eftersom det är direktiv handlar det om lagstiftning som är utformad på internationell nivå och som därefter arbetats in i svensk lagstiftning. Det är inte utformningen av direktiven i sig som är problemet i de här fallen, utan snarare den svenska implementeringen. Bland annat införlivades styrmedlet *miljökvalitetsnormer* i miljöbalken med begränsningen att normerna *inte* baseras på samhällsekonomiska avvägningar. Medan man internationellt oftare tillämpar samhällsekonomiska avvägningar tillämpar Sverige försiktighetsprincipen i större utsträckning, vilket beskrivs närmare nedan.

Internationellt härstammar mycket av utvecklingsarbetet för att analysera miljöeffekter och utformningen av lämpliga styrmedel från USA. Det gäller inte minst gränsvärden där det på miljöområdet finns en etablerad praxis att regelbundet utvärdera dessa för att anpassa dem till ny vetenskaplig kunskap. Samhällsekonomiska avvägningar är också något som avspeglas i EU-direktiven (SOU 2002:107). Direktiven införlivades i svensk lagstiftning under 1999 i och med miljöbalken tillsammans med det nya styrmedlet miljö-kvalitetsnormer. Normerna fungerar som ett allmänt juridiskt styrmedel och ligger till grund för arbetet med både luft och vatten. Sverige har valt ett snävt miljöskyddsjuridiskt införande genom att beteckna miljömålen som juridiskt bindande miljö-kvalitetsnormer (som ska utformas utifrån vad människors hälsa och naturen tål *utan hänsyn till ekonomiska och tekniska aspekter*), trots att EU:s avsikt och mål bland annat är att de ska sättas utifrån ekonomisk rimlighet för samhället i stort och för sektorerna och enskilda.⁴⁸

⁴⁸ I förarbetet (SOU 1993:27) påpekar man att utredningstiden är kort för ett så omfattande uppdrag som miljöbalken innebar. I korthet gick arbetet ut på att slå ihop olika lagar och man bedömde att det fanns stora möjligheter att ta hänsyn till olika förekommande intressen. Man ville därför lämna ett förslag till hur lagstiftningen borde utformas för att miljökraven ska få ökad tyngd i förhållande till andra intressen. Bland annat var Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet kritisk mot utformningen under remissrundan och ansåg att en allvarlig brist var att utländska erfarenheter inte analyserats samt att det är oklart vilken rättsverkan miljö-kvalitetsnormer har och hur de skall genomföras (Prop. 1997/98:45, s. 252). Flera

Detta är följden av en anpassning till den hälsolagstiftning som fanns etablerad i Sverige före den nya miljöbalken – vilken inte var baserad på samhällsekonomiska avvägningar utan snarare nollvisioner grundade på försiktighetsprincipen.⁴⁹ Detta har påverkat såväl nivån på gränsvärdena som hur övervakningen genomförs i Sverige. Sammantaget har miljö kvalitetsnormerna fått starkt inflytande, vilket lett till att vi frångått rimlighetsavvägningen i miljöbalken och istället gått mot nollvisioner för både vatten och utomhusluft. Därmed har vi frångått de samhällsekonomiska principer som tillämpats av EU och USA och som utgör grunden för utformning av gränsvärden som styrmedel i miljöarbetet. Skillnaden har lett till att svensk lagstiftning utarbetats utan kvantifierade underlag. Det har i sin tur lett till omfattande arbete med flera utredningar om utformning och behov av kompletterande åtgärder på grund av att de svenska miljö kvalitetsnormerna inte uppnåtts (SOU 1996:124; Naturvårdsverket, 2000; SOU 2000:35; SOU 2002:107; SOU 2005:59; SOU 2005:113; SOU 2010:17; SOU 2014:35; SOU 2015:27; Lindegarth m.fl., 2016; Michanek m.fl., 2016; SOU 2017:2; Miljö- och energidepartementet, 2017; Miljö- och energidepartementet m.fl., 2018).

4.7.2 Vattendirektivet

Det första exemplet, vattendirektivet eller ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG), illustrerar att avsaknaden av sektorsövergripande analyser i ett tidigt skede kan leda till en alltför snäv implementering.⁵⁰ Vattendirektivet fastslår en ram för den europeiska gemenskapens vattenpolitiska samarbete och syftet är att förbättra det vattenrelaterade miljöarbetet genom en gemensam lagstiftning för vatten på EU-nivå.⁵¹

utredningar har i efterhand pekat på osäkerheter och otillräcklig kunskap (Naturvårdsverket, 2000; Länsstyrelsen Dalarna, 2010; RUS, 2015; Myöiak & Sigel, 2018; Lindegarth m.fl., 2011).

⁴⁹ Försiktighetsprincipen ingår som en av fem allmänna hänsynsregler i Miljöbalkens 2 kap 3§.

⁵⁰ I Sverige infördes vattendirektivet i svensk lagstiftning 2004 genom 5 kap. miljöbalken, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (www.havochvatten.se).

⁵¹ Det som ska uppnås är minskade föroreningar, att hållbar vattenanvändning främjas, att tillståndet i det existerande akvatiska ekosystemet förbättras samt att effekterna av översvämningar och torka reduceras. Direktivet fastslår hur länderna ska arbeta i sin vattenförvaltning, man ska utgå från avrinningsområden (naturens egna vattengränser) och inte från administrativa gränser (t.ex. kommungränser), när brister i vattenmiljö och vattenkvalitet ska

Direktivets huvuduppgift är att säkerställa god dricksvattenkvalitet i ett långsiktigt perspektiv, vilket är en icke-fråga i stora delar av Sverige. Alla medlemsländer har dock förbundit sig att genomföra alla delar i direktivet. Målet är att vattendrag ska återställas till ett ”naturligt tillstånd”. Enligt den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen som genomfördes 2015 kommer detta inte att ske utan att ytterligare åtgärder genomförs. Orsakerna är flera enligt länsstyrelsens rapport till utvärderingen (RUS, 2015), t.ex. otydliga förslag, att det saknas analyser och att det finns behov av samordning av styrmedel, framförallt på nationell nivå.⁵² Bland annat ser länsstyrelserna ett behov av samhällsekonomiska analyser och dialoger som visar vad som behöver förändras för att det ska bli lönsamt att göra det som är bra för klimatet.⁵³

En viktig skillnad för Sverige jämfört med övriga Europa när det gäller sjöar och vattendrag är antalet vattendrag och var de befinner sig geografiskt. Sverige (liksom Finland) brukar kallas de tusen sjöarnas land och vi har långt många fler sjöar jämfört med resten av Europa, dessutom rinner få vattendrag in i, eller igenom, andra länder. Att definiera ”naturligt tillstånd” är därför i princip en omöjlig uppgift eftersom det beror på var i landet man befinner sig. Att dessutom definiera detta för Sveriges alla sjöar och vattendrag är inte heller samhällsekonomiskt rimligt eftersom vi har nära 100 000 sjöar som är större än en hektar och som tillsammans utgör 9 procent av landets yta.⁵⁴ Vidare är mängder av vatten påverkade av dess tidigare användning, såsom flottrensning⁵⁵. En rimlighetsavvägning i ett tidigt skede av förhandlingsarbetet skulle exempelvis ha kunnat leda till undantag för Sverige.

åtgärdas. En annan gemensam princip, är det systematiska planeringsarbete som ska ske under sexåriga förvaltningscykler, efterföljt av åtgärdsarbete. Arbetet med vattenförvaltning drivs i förvaltningscykler om sex år, där olika arbetsmoment återkommer. Den första cykeln avslutades 2009, följande avslutades 2015, samt nästa 2021. En cykel inleds med att vatten kartläggs utifrån befintlig övervakning. Underlaget används sedan för att bedöma och klassificera vattnets tillstånd och påverkan, fastställa miljö kvalitetsnormer och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå god vattenkvalitet. Förvaltningsplaner upprättas för arbetet.

⁵² Ett aktuellt exempel är också att det saknas samlad information om vattenuttagen från industri, jordbruk och dricksvattenproduktion, vilket gör det svårt att planera och prioritera. Det kan leda till stor skada för naturen, samhället och enskilda medborgare (SMHI, 2018).

⁵³ <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/miljomal--direktiv/det-svenska-miljomalssystemet/fordjupad-utvardering-av-miljomalen.html>

⁵⁴ År 2010 hade exempelvis 5 procent av sjöarna i Dalarna biologisk provtagning.

⁵⁵ Timmerflottnings var ett sätt att transportera timmer i strömmande vattendrag från skogarna i inlandet till gruvor och sågverk. Flottrensning var ett sätt att öka flödet, vilket har påverkat exempelvis strömvandrande arter.

Sveriges genomförande av direktivet skiljer sig från andra länders (Ekelund m.fl., 2010) och flera problem med att genomföra vattenförvaltningen har påtalats. Bilden är dock inte enhetlig vad gäller problemet och vad som bör göras åt det. Langaas (2015) beskriver att den svenska regeringen är bakbunden av de miljökvalitetsnormer som har beslutats av riksdagen baserat på förslag från tjänstemän och experter. De senare har inte överblick över andra politikområden och kan inte göra övergripande prioriteringar, vilket är en av problemdrivarna. En av de största bristerna som pekats ut med vattendirektivsmodellen är det politiska underskottet, dvs. bristen på central bred politisk kompetens med ansvar i Regeringskansliet som spelat en integrerad roll i de delar igenomförandet som kräver centrala och politiska avvägningar och sektorsövergripande prioriteringar. Langaas påpekar att vattendirektivet har, som de flesta direktiv, en potentiellt stark övergripande styrkraft över kommuner och nationellt viktiga ekonomiska sektorer. Inom vattendirektivet styrs dessa genom sexåriga vattenförvaltningsplaner, åtgärdsprogram och genom revision av sektorslagstiftning som påverkas av ramdirektivets övergripande mål. Konsekvensen av detta är att normerna kan leda till krav på kostsamma åtgärder på kommunal nivå, trots att direktivet (liksom alla direktiv) är ett statligt åtagande. I kritiken som framförts föreslås att Sverige, som de flesta EU-stater, borde ha låtit en nationell bred politisk kompetens med ansvar i Regeringskansliet få spela en central och integrerad roll i genomförandet. Det innebär inte att politiker ska vara med och utforma detaljer, snarare att de ska fatta de strategiska besluten om nationell inriktning. Bland annat i de delar som innebär tydliga politiska sektorsövergripande avvägningar och prioriteringar (exempelvis beslut av planer och program).

Sammanfattningsvis riktar sig kritiken mot att genomförandet lett till en styrningsram där viktiga sektorer anser att det saknas legitimitet på grund av att politiska avvägningar, prioriteringar och beslut inte genomförs brett och transparent i regeringen i ett tidigt skede.

I stället lät Sverige sakkunniga i vattendelegeringarna på regional nivå besluta om planer och åtgärdsprogram som är starkt styrande gentemot sektorerna samtidigt som de utgör statliga rapporteringskyldigheter gentemot EU-kommissionen. Om planerna och åtgärdsprogrammen inte uppfyller vissa krav kan det leda till böter och

andra sanktioner. Allt som allt riskerar detta att i förlängningen skapa ineffektivitet. I en promemoria om vattenmiljö och vattenkraft som miljö- och energidepartementet presenterade under 2017 framgår att även regeringen tolkar den svenska implementeringen som ”sträng” (Miljö- och energidepartementet, 2017).

4.7.3 Luftkvalitetsdirektivet

Det andra exemplet är Luftkvalitetsdirektivet för utomhusluft 2008/50/EG.⁵⁶ Luftkvalitet är en komplex fråga som är förenad med osäkerheter när det gäller exempelvis mätning och beräkningsunderlag. Exemplet illustrerar vilka konsekvenserna kan bli om man inte på ett tidigt stadium tydliggör nationella skillnader och vad strängare krav kan leda till samt att skillnader i analysunderlag (hur vi mäter och beräknar jämfört med andra länder) leder till oklarheter. Även om strängare krav kan utformas med de bästa intentioner finns en risk att strävan mot nollrisker innebär stora samhällsekonomiska kostnader. I exemplet tittar vi närmare på vilka effekter införlivandet haft för transportsektorn (där nollalternativet visar att problemet minskar utan nya åtgärder) och för en mindre tätort (som inte ens är aktuellt för mätning enligt EU-direktivet).

Luftkvalitetsdirektivet innehåller både gräns- och målvärden för ett antal luftföroreningar i utomhusluft, exempel är partiklar, kvävedioxid, ozon och bensen. Gränsvärdena anger den lägsta godtagbara luftkvalitet som är praktisk möjlig att uppnå för att skydda människors hälsa och miljön. Alla EU:s medlemsländer är skyldiga att klara gränsvärdena vid ett visst datum samtidigt som de ska arbeta för att uppnå målvärdena.⁵⁷ Direktivet innehåller också regler och principer för hur medlemsländerna ska kontrollera och tillhandahålla information om luftkvaliteten till allmänheten samt hur identifierade problem ska åtgärdas.⁵⁸ Varje år ska överträdelser rapporteras till EU-kommissionen och handlingsplaner ska upprättas över åtgärder för att minska risken för överträdelser och om de uppstår ska det säkerställas att de blir så kortvariga som möjligt. Som figur 4.1 visar

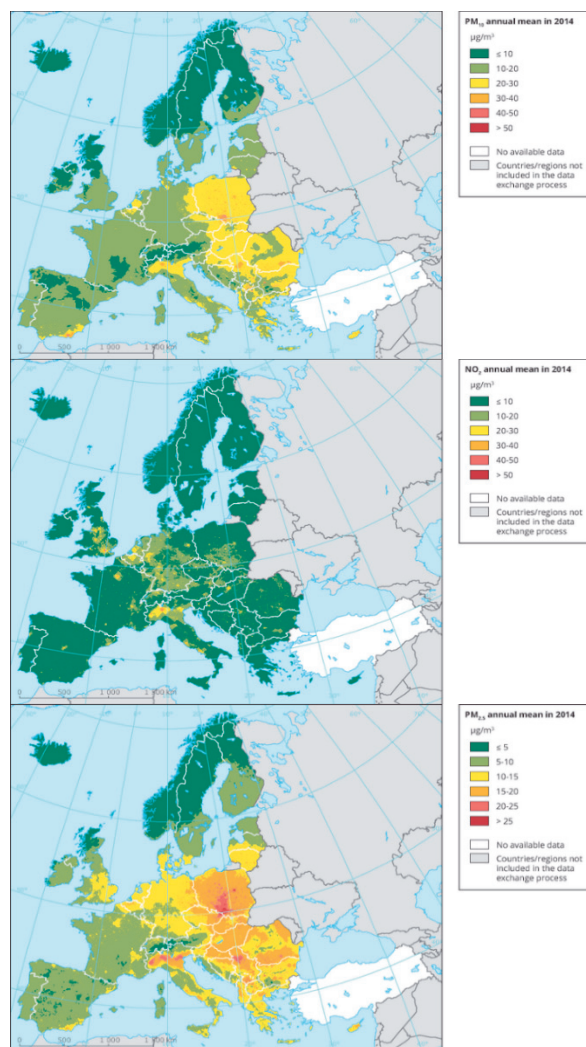
⁵⁶ Det finns även direktiv 2004/107/EG gällande arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften men det har inte varit föremål för debatt på grund av överskridanden varför det inte beskrivs närmare här.

⁵⁷ <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/index.htm>

⁵⁸ EU genomför för närvarande en utvärdering av hur direktiven fungerat som styrmedel för att åstadkomma ett effektivt arbete med att förbättra luftkvaliteten i medlemsländerna som beräknas vara färdig under 2019. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3763998>

uppstår höga halter av partiklar (PM_{10} och $PM_{2,5}$) och kvävedioxid (NO_2) framförallt i tätbefolkade områden inom EU.

Figur 4.1 Årsmedelvärde för PM_{10} , $PM_{2,5}$ och NO_2 (2014)



Not: Hälsoeffekterna av partikelexponering är i de nordiska länderna (relativt sett dvs. dödsfall per 100 000 invånare) lägst i Europa enligt Europeiska miljöbyrån (EEA). Bilden visar årsmedlet av PM_{10} , $PM_{2,5}$ och NO_2 halter för 2015. PM_{10} är ett mått på partiklar som är mindre än 10 mikrometer. De högsta halterna av PM_{10} återfinns i städerna, framförallt på våren när slitagepartiklar från dubbdäcksanvändning virvlar upp från gatorna. $PM_{2,5}$ är motsvarande mått för partiklar som är mindre än 2,5 mikrometer. De högsta halterna av $PM_{2,5}$ återfinns i södra Sverige och påverkas framförallt av intransport av partiklar från kontinenten. NO_2 är kväveoxid och används som indikator för mätning av avgaser. Källa: Air quality report 2017, European Environment Agency och Naturvårdsverket.se.

Till skillnad från kontinenten har vi i Sverige både lägre befolknings-täthet och lägre utsläpp och denna skillnad innebär att det endast är på några enstaka platser i landet som de luftföroreningar som omfattas av direktivet kan förväntas ha stor hälsopåverkan. Trots det har Sverige vid implementeringen gjort flera strängare avvikelser från de krav som anges i direktivet:

- i. Sverige har valt att kontroll ska ske i *alla kommuner*, trots att direktivet anger att mätning i tätort ska ske i tätorter (agglomerationer) med en befolkning som överstiger 250 000 invånare eller med en befolkningstäthet som landet själv bestämmer. Eftersom de samhällsekonomiska kostnaderna för negativa hälsoeffekter är betydligt högre i tätbefolkade områden hade det varit motiverat med en samhällsekonomisk avvägning innan man bestämt var mätning bör genomföras. Om Sverige följt direktivets kriterium hade det enbart varit Stockholm, Göteborg och Malmö som varit aktuella för mätningar. Att analysera proportionalitet och problemets omfattning i Sverige hade kunnat bidra till att klargöra detta.
- ii. Sverige tog bort en halv mening från direktivtexten när den införlivades i den svenska luftkvalitetsförordningen (Pyddokke & Nerhagen, 2010).⁵⁹ Också det har fått konsekvenser för var luftkvaliteten mäts. I Sverige används främst mätningar på gatunivå och platser där koncentrationerna är som högst, snarare än mätningar i "urban bakgrund" (t.ex. i parker eller mätningar i taknivå som är vedertaget internationellt) och platser med höga halter där personer vistas under lång tid.⁶⁰ Den sammantagna konsekvensen är att det genomförs mätningar med liten relevans för folkhälsan, snarare än representativa mätningar på platser där människor vistas under längre perioder. Att inte stryka direktivtext hade kunnat ge rimligare bedömningar av var mätningarna ska ske.

⁵⁹ Den borttagna texten (den kursiva delen i citatet) gäller kontroller genom mätning: "the areas within the zones and agglomerations where the highest concentrations occur to which the population is likely to be directly or indirectly exposed for a period which is significant in relation to the averaging period of the limit values".

⁶⁰ Mätningar i urban bakgrund är vedertagen internationellt eftersom det anses motsvara den genomsnittliga befolkningsexponeringen och dessa mätningar används för att bedöma hur människors hälsa påverkas vid exponering.

- iii. Sverige tydliggjorde inte i ett tidigt skede att de förväntade konsekvenserna skiljer sig åt beroende på om överskridanden av gränsvärden orsakas av partiklar från avgaser eller vägslitage. Skillnaden är viktig eftersom partiklarna förväntas ge olika hälsoeffekter. Det största problemet för hälsan bedöms vara fina (små) partiklar relaterade till utsläpp från olika förbränningskällor, exempelvis avgasemissioner från trafiken. På kontinenten är orsaken till höga halter huvudsakligen fina förbränningsrelaterade partiklar. I och med att de sprids över stora områden som har en hög befolkningstäthet blir hälsoeffekterna större jämfört med mindre områden och/eller lägre befolkningstäthet. Till skillnad från kontinenten beror höga halter i de nordiska länderna i huvudsak på partiklar från vägslitage orsakade av dubbdäck och uppvirvlad sand efter snösmältningen. Dessa resulterar i höga halter av (större) partiklar under korta perioder och endast lokalt och bedöms inte heller ge samma hälsopåverkan som på kontinenten. Ett förtydligande av dessa skillnader hade kunnat möjliggöra undantag vid utformningen av direktivet.
- iv. Det råder oklarheter om *vilka* emissioner från vägtrafik som har påverkan på människors hälsa och *vilken* påverkan de har. Konsekvensen blir att omfattningen av problemet kan variera beroende på vilka antaganden som görs och vilka underlag som används vid beräkning. Vi har till exempel valt att använda mätningar av kvävedioxid (NO₂) som *indikator* för vilken påverkan förbränningsrelaterade partiklar från exempelvis transporter har. Uppfattningen i Sverige är därför i allmänhet att kvävedioxid som förorening bidrar till *förtida död* trots att de gränsvärden som är fastställda i EU-direktivet syftar till att minska påverkan på personer med *andningsrelaterade sjukdomar*.⁶¹ Direktivet är baserat på WHO:s bedömning. Sverige har också satt ett lägre gränsvärde för kväveoxid än vad som anges i EU-direktivet. Det har bidragit till en diskussion om

⁶¹ "Kvävedioxid är en giftig gas som främst astmatiker kan uppleva förvärrade besvär av vid höga koncentrationer. NO₂ är också en markör för andra luftföroreningar. En koncentrationsoökning av NO₂ med 10 µg/m³ beräknas öka andelen förtida dödsfall med 12–14%.". <http://www.smhi.se/cioxid-1.19620>

konsekvenserna av Dieselgate⁶², trots förhållandevis låga halter. När Sverige genomför beräkningar av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna kommer storleksordningen att bero på vilket antagande som görs. Detta indikerar att riktlinjer eller ”best practise” är nödvändigt för transparens och jämförbarhet.

Vad blir konsekvensen för en liten tätort?

För att illustrera skillnaden mellan svensk implementering och direktivets krav och vilka effekter som kan uppstå tittar vi närmare på situationen i Falun, en mindre tätort. Falun är Sveriges 28:e största stad med 56 000 invånare och har alltså både för få invånare (ca 200 000 st för få enligt de rekommendationer som direktivet ger) och för liten befolkningstäthet för att vara en aktuell mätplats enligt direktivet. Mätningen är dessutom genomförd på en vältrafikerad gata centralt i tätorten och där trafiken står still i större utsträckning än övriga gator på orten. Det är alltså en mätpunkt med förväntat höga halter av trafikrelaterade luftföroreningar på en plats där människor i allmänhet inte tillbringar någon längre tid utomhus (det är inte en affärs- eller cafégata). Platsen är därmed varken representativ eller relevant utifrån direktivets utformning utan representerar ett ”worst-case” scenario.⁶³

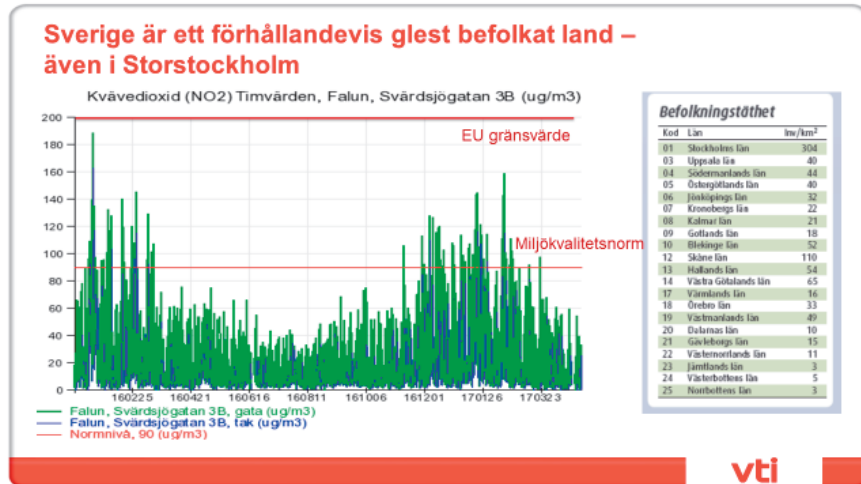
Mätningarna visar att det inträffar att den svenska miljökvalitetsnormen överskrids (oavsett om mätning sker i gatu- eller taknivå). Figur 4.1 visar också att skillnaden mellan gröna (gatunivå) och blå (ovan tak) mätvärden är förhållandevis små. Det indikerar att det finns fler källor i omgivningen än trafiken som medför att halterna ökar under vissa perioder. Det är alltså inte trafiken som är den huvudsakliga orsaken (problemdrivaren) till de högre halterna. I figur 4.2 finns också det gränsvärde för NO₂ som anges i EU-direktivet och det visar att det inte sker några överskridanden. Eftersom det inte uppmäts halter som förväntas ha stor påverkan på människors hälsa ens där trafikflödet är som störst, är sannolikheten

⁶² Dieselgate är namnet på fusket som uppdagades i och med Volkswagens utsläppsskandal med manipulerad mjukvara i dieselmotorer.

⁶³ Mätningar har skett under samma period både i gatunivå (grön kurva) och ovan tak (blå kurva).

liten att det inom tätorten finns andra områden där personer vistas under lång tid och samtidigt exponeras för höga halter av trafikrelaterade luftföroreningar.⁶⁴

Figur 4.2 Problemets omfattning och överskridande beroende på gränsvärde



Åtgärder för förbättrad luftkvalitet: miljözoner

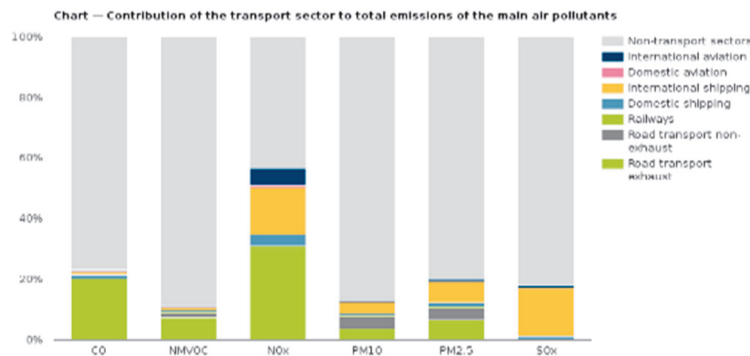
Ett aktuellt exempel på åtgärder för att förbättra luftkvaliteten är regeringens förslag om miljözoner. En miljözon innebär att kommuner kan besluta om att utestänga vissa fordon från stadskärnor eller andra särskilt känsliga områden i syfte att förbättra luftkvaliteten. Det kan vara olika strikt med vilka fordon som tillåts inom zonen. Men som figur 4.3 visar, står transportsektorn endast för en mindre andel av utsläppen inom EU. Utsläppen har också minskat både i Sverige och internationellt över tid.⁶⁵ Luftkvaliteten i svenska städer har därmed blivit bättre de senaste två årtiondena. Ytterligare förbättringar i luftkvaliteten förväntas ske över tid i takt med att äldre fordon, oavsett om de drivs med bensin eller diesel, ersätts med nya fordon. Förbättringar i luftkvaliteten sker alltså även utan införandet

⁶⁴ Mätningar på denna gata har även genomförts för partiklar och även för dessa är halterna förhållandevis låga.

⁶⁵ År 1990 var årsenergianvändningen för en bil i Sverige ungefär lika som för en eluppvärmd villa, 25 000 kWh. I dag är den cirka ¼ av det för en dieselbil.

av miljözoner.⁶⁶ Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv betyder det att nollalternativet (att inte vidta någon åtgärd) kan vara ett lämpligt lösningsalternativ (i vart fall med en översiktlig bedömning). Detta är också något som visas i Transportstyrelsens regeringsuppdrag om miljözoner (Transportstyrelsen, 2017).

Figur 4.3 Transportsektorns andel av de totala emissionerna



Källa: Europeiska miljöbyrån Årsrapport 2017.



Varför föreslås då miljözoner? Anledningen är att Sverige riskerar att få böter av EU-kommissionen eftersom luftkvalitetsmålen inte nås på en handfull gator i vissa städer (eftersom vi har gått utöver EU:s krav i och med vår implementering av luftkvalitetsdirektivet). Det är framförallt kväveoxider som diskuteras – och därmed dieslbilar eftersom de släpper ut mer kväveoxid jämfört med bensinbilar. Samtidigt har dieslbilarna länge både förordats och premierats som miljöbilar av politiker och de bedöms även vara nödvändiga för att nå en fossilfri fordonsflotta år 2030 (eftersom de släpper ut mindre koldioxid⁶⁷). I diskussionen påtalas att Hornsgatan i Stockholm, som ofta exemplifieras som den mest luftförorenade gatan i Sverige,

⁶⁶ Detta beror på att emissionsfaktorerna från nya fordon är betydligt lägre jämfört med den genomsnittliga fordonsflottan.

⁶⁷ Bensinbilar drar mer bränsle och släpper ut mer koldioxid men generellt mindre kväveoxid. Dieslbilar har visat sig släppa ut mer kvävedioxider i verklig körning jämfört med labbtester. Det anges som ett skäl till att luftkvaliteten på några platser fortfarande inte når de mål som satts upp, trots att luften i svenska städer blivit renare de senaste två årtiondena.

överskred gränsvärdet under 16 dygn under 2017 enligt den svenska miljökvalitetsnormen – EU:s gränsvärde överskreds däremot inte.

Ur ett landsbygdsperspektiv är hälsoproblemet med dieselutsläpp troligen nära nog obefintligt (jmf tätortsexemplet Falun ovan). Ett dieselförbud skulle sannolikt få helt andra konsekvenser i tätorter utanför storstäderna där invånarna är beroende av egna transportmedel i större utsträckning. Utformningen av zonen kan även medföra att trafik leds runt så att fordonen i slutändan körs en längre sträcka än vad de skulle ha gjort om de färdats genom zonen. En sådan lösning bidrar inte till att sänka de totala utsläppen.

Om hälsoproblem kopplade till utsläpp orsakade av exempelvis dieselfordon är små i Sverige, är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv lämpligare att lägga resurser på att utforma styrmedel som angriper fler problemdrivare. För närvarande finns dessutom en rad olika styrmedel för att isolerat hantera olika problem som koldioxidutsläpp, dubbdäck, trängsel och buller. Istället för att hantera en fråga i taget bör regeringen överväga ett mer flexibelt system som utgår från en styrmedelsanalys där exempelvis olika styrmedel eller kombinationer av styrmedel ingår som flera olika alternativ i konsekvensanalysen. Differentiering av trängselavgifterna skulle exempelvis kunna vara en möjlig lösning för att minska luftföroreningar i centrala delar av Stockholm.

4.8 Samhällsekonomiska avvägningars bidrag

Vad kan då dessa strängare krav och gränsvärden ge för samhällsekonomiska effekter? Svaret är att de kan innebära att vi förbrukar resurser, exempelvis skattemedel, som hade kunnat ha en bättre alternativ användning. Istället för att åtgärda problem som till stora delar uppstått på grund av implementeringen skulle resurserna kunna gå till t.ex. vård, skola, barn- och äldreomsorg, integration eller andra miljöförbättrande åtgärder. Samhällsekonomi handlar inte om att räkna kronor och ören i den statliga budgeten utan om att se till alternativkostnaden i både pengar och resursutnyttjande för olika val.⁶⁸ En problemanalys som reder ut omfattningen av problemet (dvs. hur stora problemen är med dålig luft och vatten i

⁶⁸ För att kunna göra avvägningar bedöms därför alternativkostnaden (som är en fiktiv kostnad för den intäkt eller vinst man går miste om när man väljer ett handlingsalternativ över ett annat). Alternativkostnaden bedöms i både pengar och resursutnyttjande för olika val.

Sverige) och vilka de sektorsövergripande problemdrivarna är (t.ex. utsläpp från trafik, industri, eldning osv.) hade kunnat bidra till att bedöma om det var motiverat att gå utöver EU:s krav. En problemanalys där problemdrivarna hade identifierats hade troligen bidragit till att tydliggöra vilken lösning (om någon) som hade varit lämplig. Implementeringen hade kunnat ske med proportionalitet (vad ska mätas och var) snarare än med nollriskperspektiv (allt ska mätas överallt). Här hade samhällsekonomiska avvägningar kunnat bidra: är nyttan av att minska problemet större än kostnaden för att implementera en åtgärd och finns det åtgärder som bidrar till att reducera flera problemdrivare?

På grund av den snäva implementeringen av direktivet och trots stora osäkerheter arbetar flera kommuner med åtgärdsprogram för att hantera problem som, baserat på internationella underlag, inte är så stora. Skillnaderna mellan förutsättningar i Sverige och på kontinenten som beskrivs ovan borde ha klargjorts när direktivet implementerades i Sverige, eller i takt med att ny kunskap kommit fram. Sammantaget har den svenska implementeringen lett till att vi hotas av mångmiljonböter av EU, ett eventuellt bötesbelopp har uppskattats till att kunna bli mellan 20–90 miljoner kronor samt ett löpande belopp om 200 000–500 000 kronor per dag som överträdelsen består (Transportstyrelsen, 2017). Implementeringen har också orsakat otydligheter som har resulterat i mycket forskning och även en statlig utredning (SOU 2015: 27). Stora resurser riskerar därmed att spenderas på ett problem som vi själva tycks ha skapat genom både strängare lagstiftning och gränsvärden.

4.9 Flytten av Kiruna och Malmberget

Följande två exempel om samhällsomvandlingen och Göta älv syftar till att visa hur samhällsekonomiska analyser hade kunnat bidra till att strukturera beslutsproblemet och identifiera konsekvenser samt möjliga lösningsalternativ.

Det statligt ägda LKAB⁶⁹ är Europas största producent av järnmalmspelletts. Under 2008 beslutade LKAB att inleda brytning på två nya gruvnivåer i Kiruna och Malmberget. Det medförde att delar av stadsbebyggelsen behövde flyttas på grund av att brytningen orsakar

⁶⁹ Luossavaara Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB).

markdeformationer som i sin tur är förknippade med stora risker. Den enda alternativa lösningen i planeringsunderlaget var att avsluta brytningen och riskera både bolagets och samhällets framtid. Riksrevisionen (2017) konstaterar i sin granskning att underlagen som legat till grund för beslutet saknar de samhällsekonomiska analyser som är en förutsättning för att identifiera brytningens effekter på det omgivande samhället. I det här fallet handlar det om samhällseffekter för miljö, arbetsmarknad, fastighetsägare, rennäring, infrastruktur och kommunal service. Regeringen skulle genom bredare analyser både ha kunnat förutse och förebygga en stor del av de negativa effekter som nu istället behöver hanteras allt eftersom. Även inom LKAB var planeringen bristfällig, man hade exempelvis underskattat kostnaderna kraftigt. Även regeringens information till riksdagen har haft brister, vilket lett till att riksdagen inte haft tillräcklig insyn i regeringens och LKAB:s planering av brytningen och hur det påverkar bolagets resultat.

De huvudsakliga konsekvenserna av det bristande analysunderlaget är att det har lett till en ineffektiv planeringsprocess av samhällsomvandlingen som riskerar att påverka bolagets resultat omotiverat under lång tid, samtidigt som effekter för övriga berörda riskerar att inte tas om hand på ett ändamålsenligt sätt.

4.9.1 Så hade en samhällsekonomisk konsekvensanalys kunnat bidra

Riksrevisionens granskning visar att en samhällsekonomisk konsekvensanalys i ett tidigt stadium, redan i planeringen av investeringen, hade kunnat identifiera risker med betydande påverkan på bolagets framtida resultat. Exempel på en sådan risk är att delar av Kirunas samhälle kan komma att behöva flyttas igen för framtida brytning. Genom bredare analyser hade man på planeringsstadiet kunnat försäkra sig om att lokaliseringen av Kiruna stad är den bästa möjliga för både bolag och samhälle. Exempel på andra relevanta samhällsekonomiska effekter som hade kunnat upptäckas tidigt är välfärdsluster för hyresgäster och näringsidkare som uppstår till följd av att bolaget exempelvis inte har skyldighet att verka för en fungerande byggmarknad eller fungerande handel under flytten. Riksrevisionens bedömning är att flera av de risker som realiserats under samhällsomvandlingens genomförande hade kunnat förutses

genom bättre planering och bredare analys. Relevanta samhällsekononiska metoder kunde ha använts för att i största möjliga mån minska risker och undvika att intäkter överskattas och kostnader underskattas. Bland annat Trafikverket tar hänsyn till överdriven optimism i sina samhällsekononiska analyser (Trafikverket, 2016).

Riksrevisionen konstaterar att investeringen i nya gruvnivåer i Kiruna och Malmberget med hög sannolikhet hade kunnat vara samhällsekononiskt lönsam, men att kostnaderna för ersättning får fördelningsmässiga konsekvenser om de skiljer sig åt, exempelvis i tid och mellan olika sakägare⁷⁰. Ersättningsreglerna i minerallagen kompenserar för vissa välfärdsförluster i det omgivande samhället men en bredare analys hade kunnat belysa värden som inte omfattas av ersättningsreglerna. Exempel är affektions-, kulturminnes- och miljövärden. Fördelen med en samhällsekononisk analys av investeringar med stor samhällspåverkan är att staten får ökad möjlighet att bedöma investeringens lönsamhet för hela samhället och effekterna för alla berörda. En konsekvensanalys redan i planeringsstadiet hade därför kunnat bidra till att bedöma välfärdsförlusterna - oavsett om bolaget hade varit statligt eller privat. Genom att tidigt identifiera möjliga konsekvenser ökar också möjligheterna att arbeta proaktivt med korrigerande åtgärder i de fall de är nödvändiga. I ett tidigt skede är det också möjligt att analysera alternativa lösningar, något som kan vara svårt i ett akut skede där det mer handlar om att laga efter läge. Fler lösningsalternativ än ”utökad gruvdrift” och ”ingen gruvdrift” hade exempelvis kunnat vara aktuella men omnämns alltså inte i planeringsunderlagen.

En samhällsekononisk konsekvensanalys hade också kunnat bidra till att identifiera och reda ut kostnadsökningar till följd av oklart ansvarsutkrävande och bristande incitament för riskhantering mellan bolag och regering. En av Riksrevisionens slutsatser är att en samhällsekononisk analys hade varit särskilt angelägen i detta fall eftersom investeringen inneburit stora externa effekter, dvs. effekter som spiller över på tredje part, med spännvidd över flera kommuner.

⁷⁰ Samhällsekononiska analyser grundas på välfärd som mäts genom individers vilja att betala för ytterligare en enhet av en vara dvs. på marginalen. Betalningsviljan bottnar i individers preferenser, dvs. tycke och smak. Uppskattad välfärdsförlust för sakägare beror därför på värdering av grubbrytningens påverkan och den behöver inte nödvändigtvis vara förenlig med lagstadgad ersättning.

Boverket påpekade under planeringsstadiet behovet av samhälls-ekonomiska bedömningar inför beslutet, problemet var att ingen hade formellt ansvar för att genomföra dem.

4.10 Utredningen om Göta älv

I klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) identifierades en ökande risk för ras, skred och erosion på flera områden i Sverige. Orsaken till detta bedömdes vara pågående klimatförändringar. Ett område som pekas ut som särskilt riskfyllt är strandlinjen längs med Göta älv. Marken längs Göta älv består till stora delar av kvicklera som, vid störningar (exempelvis ökade flöden till följd av klimatförändringar), förlorar sin hållfasthet. Kvickleran innebär även att mindre skred kan sprida sig och bli mycket omfattande. Ett skred ökar i sin tur även risken för framtida skred. Problemets konsekvenser kan medföra stora kostnader för samhället eftersom det finns bostäder, viktig infrastruktur och stora industrier längs med älven. Ett skred kan även påverka den sjöfart som trafikerar älven och leda till flodvågor som i sin tur kan drabba stränder och samhällen längs med älven, t.ex. Göteborg.

Regeringen gav därför statens geotekniska institut (SGI) i uppdrag att utreda riskerna för, och konsekvenserna av, skred i Göta älv och delar av Nordre älv till följd av förändrade vattenflöden. Dessutom skulle utredningen lämna förslag på åtgärder som syftar till att minska risken för skred. Regeringsuppdraget pågick under flera år (2009–2012) och är den mest omfattande kartläggning av skredrisker som utförts i Sverige. Kartläggningen omfattade 20 mil strandlinje och ett område mellan 100–1 000 meter från älven. Marken delades in i ett rutnät där skredrisk och konsekvenser bedömdes. Ett omfattande material togs fram för att beskriva tillståndet i älven, vilka faktorer som kan förväntas påverka risken för skred och konsekvenserna av dessa. Beslutsunderlaget har bland annat baserats på risk för förlorade liv, förstörda fastigheter, påverkan på infrastruktur, näringsliv och sjöfart samt miljöfarlig verksamhet och förorenad mark. Man beräknade också hur omfattande konsekvenserna av ett skred skulle kunna bli. Utredningen konstaterade bland annat att det redan i nuläget finns områden med hög risk för skred och att risken, på grund av klimatförändringarna,

bedöms öka med 25 procent inom de närmaste 80–90 åren. Resultaten visade även en stor spridning både vad gäller sannolikheten för skred (3/100 000 – 1/10) och de förväntade konsekvenserna (upp till 650 miljoner kronor) längs med älven.

Som lösningsförslag analyserades stabilitetförbättrande åtgärder och åtgärder för stärkt erosionsskydd. Dessa lösningar bedömdes kräva ett samordnat åtgärdsarbete längs delar av älven vilket i sin tur kräver ytterligare resurser. Fokus i utredningen har i huvudsak varit på områden med hög sannolikhet för skred (inte risker längs med hela älven). Åtgärderna bedöms minska sannolikheten för ett skred med minst 20 procent i de utpekade områdena. En brist i utredningen är att det inte framgår om detta är tillräckligt eftersom det inte är möjligt att bedöma hur omfattande områden det handlar om.

Sammanfattningsvis kan utredningen, så här långt, sägas ha genomfört regeringsuppdraget i termer av kartläggning av risk för skred, konsekvenser och åtgärdsförslag. Så vad är egentligen behovet av en samhällsekonomisk konsekvensanalys i det här läget?

4.10.1 Så hade en samhällsekonomisk konsekvensanalys kunnat bidra

Nerhagen och Hultkrantz (2013) genomförde en övergripande samhällsekonomisk konsekvensanalys av utredningen om Göta älv baserad på internationella riktlinjer⁷¹. För att en åtgärd ska vara samhällsekonomisk effektiv/lönsam behöver nyttan med att genomföra den vara större än (eller motsvara) kostnaden. I det här fallet betyder det att nyttan av att minska risken för ras och dess konsekvenser ska vara högre än vad det kostar att stabilisera marken eller att bygga erosionsskydd.⁷² Nerhagen och Hultkrantz visar dels att en samhällsekonomisk konsekvensanalys hade kunnat bidra med att identifiera viktiga problemdrivare och prioriteringsmöjligheter som bidrar till att åtgärderna genomförs där de bäst behövs. Dessutom identifierar de alternativa lösningar som kunnat lösa skredproblemen längs med hela älven, snarare än på specifika områden

⁷¹ OECD:s riktlinjer från 2008 (OECD, 2008).

⁷² Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är frågan om ett ökat eller förändrat flöde i Göta älv innebär en ökning av den förväntade skadekostnaden som gör att det är motiverat att vidta åtgärder som minskar sannolikheten för skred. Det betyder i nationalekonomiska termer att minskningen i förväntad skadekostnad måste vara större än åtgärdskostnaden för att åtgärden ska vara samhällsekonomisk effektiv.

med hög risk. De påpekar att det i ett inledande skede finns behov av en översiktlig problemanalys, definition av mål med åtgärden, nulägesbeskrivning och inventering av möjliga lösningsförslag (åtgärder). Risker är annars att man tidigt låser fast sig vid en viss typ av lösning (i det här fallet punktinsatser i form av stabiliserings- och erosionsskydd). En samhällsekonomisk konsekvensanalys enligt internationella riktlinjer hade bidragit med att strukturera analysarbetet på nedanstående sätt.

Identifiera problemdrivare

I det här fallet är grundproblemet erosion som i hög grad styrs av vattenflödet i älven som i sin tur framförallt påverkas av tre problemdrivare, *i*) tillrinningen av vatten från Väneren, *ii*) vattenregleringen i kraftdammarna och *iii*) sjöfartens hastighet. Eftersom förändrade flöden påverkar en lång älvsträcka är det också viktigt att ta reda på var åtgärder är nödvändiga och hur dessa i så fall bör prioriteras.

Identifiera var åtgärden ger störst effekt

En översiktlig samhällsekonomisk konsekvensanalys bidrar även till att identifiera vilka områden som är mest prioriterade. I utredningen om Göta älv framgår exempelvis inte vilka de förväntade konsekvenserna är i de områden där åtgärd har föreslagits. Det gör det svårt att bedöma hur stor den förväntade skadekostnaden är för ett skred.⁷³

Information om möjliga konsekvenser är viktig eftersom den förväntade skadekostnaden för ett skred kan vara låg om konsekvenserna för omgivningen är små, trots att sannolikheten för skred är stor. På samma sätt kan den förväntade skadekostnaden för ett skred vara hög trots att sannolikheten är låg om konsekvenserna för skredet är mycket omfattande. Att inkludera konsekvenserna är därför bättre än att enbart prioritera åtgärdsinsatser utifrån sannolikheter för skred.

⁷³ Förväntad skadekostnad = sannolikhet · konsekvens · monetär värdering. Den förväntade skadekostnaden är en funktion av sannolikheten för att en viss händelse inträffar (ett skyfall som leder till översvämning), den monetära värderingen av de konsekvenser som blir följden av översvämningen (värderingen av hus), och kvantifiering av konsekvenserna (antal förstörda hus).

Identifiera fler lösningsalternativ

En bredare konsekvensanalys hade kunnat identifiera fler åtgärdsförslag (lösningsalternativ) för att minska risken för skred, exempelvis förändringar i vattenregleringen eller ändrade hastighetsgränser för sjöfarten. Det skulle också ge möjligheter att påverka vattenflödet längs med hela strandlinjen till skillnad från stabilitets- och förstärkningsåtgärder som utförs längs avgränsade områden längs med strandlinjen. Eftersom transparensen brister i Göta älv-utredningen går det exempelvis inte att avgöra hur kostnaderna för stabilitets- och förstärkningsåtgärderna tagits fram och hur risken för skred minskar i och med åtgärden (dvs. hur den förväntade skadekostnaden förändras). Det gör att det inte går att bedöma hur effektiva åtgärdsförslagen är.



5 Så bör en samhällsekonomisk konsekvensanalys utformas

I detta avsnitt sammanfattas hur en konsekvensanalys bör utformas enligt internationella riktlinjer. Avsnittet refererar även till att det internationella utvecklingsarbetet med konsekvensanalyser, beslutsfattande och god förvaltning till stora delar baseras på samhällsekonomisk analys (välfärdsteori) (OECD, 2002; Hahn & Tetlock, 2008; Ruffing, 2010; Delbeke m.fl., 2010; OECD, 2012; Nyborg, 2012; Parker & Kirkpatrick, 2012; Banzhaf m.fl., 2013; Europiska kommissionen, 2015a och 2015b). Välfärdsteori är en förgrening i nationalekonomi (mikroekonomi) som syftar till att analysera välfärden i ekonomin som helhet. Utgångspunkten är att samhället har begränsade resurser, vilket är huvudskälet till att genomföra samhällsekonomiska avvägningar – om insatser genomförs på ett område finns mindre resurser kvar till andra områden. Det är därför viktigt med ett helhetsperspektiv när åtgärder genomförs. I praktiken finns det en rad faktorer som påverkar möjligheten att föra en politik som är samhällsekonomiskt effektiv, t.ex. legala hinder, politiska motsättningar eller så kallade marknadsmisslyckanden som kan motivera olika typer av åtgärder. De vägledningar som tagits fram internationellt innehåller därför en inledande del som handlar om analyser i ett tidigt skede i beslutsprocessen och som främst handlar om att utreda om det finns samhällsekonomiska motiv till att införa styrmedel.⁷⁴ Man skiljer även på vilka effekter som bör analyseras, bland annat statiska och dynamiska effekter. OECD (1997, 2014) och EU-kommissionens verktygslåda, kapitel 3.1, tool 21 (Europeiska kommissionen, 2015b) tar närmare upp hur man bör

⁷⁴ Notera att detta vanligen sker tidigt i processen, på strategisk nivå, och därmed ingenting man genomför i konsekvensanalyser på myndighetsnivå (i normala fall).

skilja på statiska och dynamiska scenarier och rekommendationen är att de senare bör inkluderas om det är möjligt och relevant eftersom dynamiska effekter är viktiga att beakta.⁷⁵

5.1 Samhällsekonomiska konsekvensanalyser enligt internationella riktlinjer

Tyngdpunkten för den samhällsekonomiska konsekvensanalysen ligger på att genomföra en kvalitativ analys och att presentera beslutsunderlaget på ett logiskt och systematiskt sätt. Trots att konsekvensanalyser kan göras mycket tekniska, är det viktigt att beakta att en allsidig kvalitativ bedömning är ett bra alternativ när det inte finns tillgängliga data eller kompetens nog att utföra en kvantitativ analys (OECD, 2017). Att gå från ostrukturerade beslutsunderlag till att strukturera beslutsproblemet är den stora vinsten. Förutom struktur är transparens, tydlighet och fakta ledord i arbetet.

Det centrala i en samhällsekonomisk konsekvensanalys, enligt internationella riktlinjer, är att åstadkomma ett beslutsunderlag som belyser reformers effekter för hela samhället. Denna bedömning ska göras utifrån proportionalitetsprincipen, vilket innebär att en fråga ska utredas i den omfattning som är rimlig.⁷⁶ Det ger ingen precis vägledning om ambitionsnivå, men en tumregel är att utgå från omfattningen av problemet och den möjlighet man har att påverka inriktning och utfall i beslutet (handlingsutrymme).

Trots att samhällsekonomisk analys kan beskrivas som ryggraden i en RIA behövs flera olika sorters kompetenser genom alla analytiska steg. Juridisk kompetens behövs för att undersöka de legala förutsättningarna, och nationalekonomisk kompetens behövs för att genomföra avvägningar och att definiera problemet (utifrån ett

⁷⁵ En statisk bedömning tar exempelvis inte hänsyn till att människors beteende förändras vid en skatteförändring (eller implementering av ett annat styrmedel). Det kan leda till att den faktiska skatteintäkten skiljer sig från (blir lägre än) den förväntade statiska beräkningen. Detta trots att forskning påvisar (och skälet till att man implementerar styrmedel) beteendeförändringar. När en skatteförändring övervägs i Sverige genomförs exempelvis en konsekvensanalys där de statiska effekterna beräknas och de dynamiska effekterna beskrivs i kvalitativa termer.

⁷⁶ Det innebär att ambitionsnivån beror på frågans omfattning och handlingsutrymme och sträcker sig från övergripande kvalitativa bedömningar, som beskriver de huvudsakliga konsekvenserna, till mer detaljerade kvalitativa och kvantitativa analyser.

marknadsmisslyckande), vad som ska uppnås (i termer av välfärdsförändringar), styrmedelsanalyser och eventuellt CBA, att analysera fördelningseffekter samt planering för uppföljning och utvärdering. Därutöver finns behov av expertkompetens inom det aktuella sakområdet. Det handlar således om att olika sorters kompetenser samarbetar och bidrar med sina perspektiv till samma analysmetodik.

En konsekvensanalys är inte bara en produkt som dokumenterar en analys, den handlar minst lika mycket om utredningsarbetets genomförande och var i processen kvalitetsgranskning och beslut sker, som att avrapportera själva utredningen. Figur 5.1 visar att processen börjar med att ett behov uppstår eller att ett problem identifieras och en *inledande konsekvensanalys* påbörjas. Där görs en övergripande analys, i kommissionens vägledning kallas dessa Roadmaps och OECD:s utvärdering av best practice har lyft fram detta som ett gott exempel för analyser i tidiga skeden. Den inledande analysen bidrar till att göra sektorsövergripande avvägningar mellan tänkbara lösningar i tidiga skeden på identifierade problem inför politiska beslut. Den möjliggör även prioriteringar mellan olika reformer och åtgärder. Därefter påbörjas en *”operationell” konsekvensanalys*, dvs. en bedömning om hur situationen bäst ska åtgärdas och vilken lösning som fungerar bäst ur ett helhetsperspektiv. Därefter tas beslut och implementering (om inte nuläget bibehålls). Sedan sker uppföljning eller utvärdering (*ex post konsekvensanalys*) och eventuell justering efter en viss tid. Uppföljningar och utvärderingar som genomförs av reformer kan sedan användas som input till en *ex ante* konsekvensanalys.⁷⁷ Ett bättre ”flöde” gör att skarvar kan undvikas, dvs. att vi undviker att en konsekvensanalys börjar om på nytt när exempelvis en regel ”byter ägare” från internationell till nationell nivå och myndighet till myndighet eller kommunal nivå.

⁷⁷ För att öka det evidensbaserade beslutsfattandet behöver de instanser som genomför konsekvensanalyser tillvarata forskning, utvärderingar och uppföljningar på ett bra sätt. I dagsläget skiljer sig emellertid tillgången till vetenskapliga utvärderingar åt mellan sakområden och myndigheter.

Figur 5.1 Konsekvensanalyser i olika delar av en åtgärds livscykel



5.1.1 De analytiska stegen

De analytiska stegen, dvs. de olika delarna av konsekvensanalysen, ser rubriksmässigt lika ut i de flesta länder som arbetar med konsekvensanalyser. Skillnaden är att innehåll och fokus ser olika ut. I Sverige tenderar vi att svara på frågor och ha checklistor med vad vi ska ha med i utredningarna, medan man i övriga EU t.ex. fokuserar på mer förutsättningslöst analysarbete. En risk med att ha utredningsarbetet *för* strukturerat är att arbetet med att bocka av checklistor sker på bekostnad av analys. I grunden handlar det om att ha bred kompetens i utredningsarbetet eftersom en vägledning aldrig kan skapa en god utredare hur detaljerad den än är. Vägledningen kan alltså utgöra ett stöd, men den viktigaste komponenten är erfarenhet (Fritsch m.fl., 2016). Dunlop m.fl. (2017) poängterar att de flesta vägledningar vänder sig till individer med expertkompetens och att det i många fall saknas stöd för den som är konsument, dvs. beslutsfattaren, intressenter och de som berörs. Författarna sammanställer därför tio viktiga utgångspunkter för vad en beslutsfattare (eller annan läsare) bör utgå från vid bedömning av kvaliteten

på en konsekvensanalys. Mot bakgrund av denna artikel och internationella rekommendationer, främst på EU-nivå och inom OECD, sammanfattas nedan vad som bör belysas i de analytiska stegen.

i. Problemformulering och problemanalys

Viktigast i detta steg är att fastställa om det faktiskt *finns ett problem*, om det är av *tillräcklig omfattning* för att en åtgärd ska vidtas och *vilka* som berörs. I internationella riktlinjer för konsekvensanalyser läggs ofta stor vikt vid att problembeskrivningen ska vara tydlig och evidensbaserad⁷⁸; för vem är det ett problem och hur stort är det? Det är inte tillräckligt att beskriva problemet som ”stort”, en rekommendation är att försöka beskriva omfattningen även i siffror, t.ex. antalet trafikolyckor i relation till trafikutvecklingen över tid. Ibland brister konsekvensanalysen redan på detta stadium genom otillräcklig problemanalys eller att problemet tas som givet. Detta är även något som EU-kommissionen och nämnden för lagstiftningskontroll (som utför den externa granskningen) pekar ut som en vanlig brist i konsekvensanalyserna (se exempelvis Ramböll, 2014; Forsstedt & Nerhagen, 2016; EIPA, 2015, EU-kommissionen, 2015a).⁷⁹ Att fastställa problemets omfattning är viktigt eftersom det motiverar hur mycket utredningsresurser som bör läggas på frågan samt hur den bör hanteras och prioriteras så att den hanteras med proportionalitet.

Ett exempel där en av remissinstanserna ifrågasatt problemets omfattning gäller förbud mot plastpartiklar i kosmetiska produkter som är avsedda att sköljas av (Kosmetik- och hygienföretagen, 2017). Enligt remissvaret följer inte förslaget proportionalitetsprincipen eftersom det enbart löser en promille av problemet. Problemet bedöms även lösa sig självt på sikt eftersom branschen redan arbetar aktivt med att reducera det, vilket innebär att nollalternativet, att inte göra någonting, är en potentiell lösning.

⁷⁸ Det är viktigt att underbygga problembeskrivningen med evidens för att säkerställa att det existerar ett problem och vilken omfattning det har. Se OECD (2017) för exempel på åtgärder där det i ett sent skede visat sig att problemet varit obefintligt från början.

⁷⁹ Det förekommer t.ex. att problembeskrivningen motiveras med att ett visst område är oreglerat trots att det finns ett mandat att agera. Andra motiveringar är att en åtgärd är nödvändig eftersom Sverige annars brister i vad som är överenskommet internationellt och riskerar vite om åtgärden inte genomförs. Det är inte godtagbara problembeskrivningar. I båda fallen är det nödvändigt med en motivering till varför ett styrmedel krävs respektive varför det har beslutats tidigare i processen och vad grundproblemet (skälet till detta) är.

Dessutom påpekas att den definition av plast som används innebär att t.ex. cellulosa, DNA och proteiner räknas som plast. I praktiken innebär detta ett förbud mot att spola ner exempelvis toalettpapper och skäggrån.

Det är också viktigt att identifiera problemdrivarna som utgör *orsaken* till problemet. Om endast ”symptomen” identifieras kommer lösningen som utarbetas troligen endast bidra till att mildra just symptomen och inte själva roten till problemet. När problemdrivarna identifierats är det möjligt att fundera över hur de kan elimineras eller reduceras. Att lägga tid på en utförlig problemanalys kan därför spara både tid och resurser i slutändan.

ii. Vad ska uppnås? (målformulering)

Nästa steg är att definiera målet med åtgärden. Det kan handla om att minska olycksrisker eller öka tillgängligheten. Om målen är otydliga eller flera finns en risk för att målet med reformen eller åtgärden inte uppnås eller att målkonflikter uppstår. Det är viktigt att tydliggöra eventuella osäkerheter eller målkonflikter för beslutsfattaren. Ett vanligt argument på regleringsområdet är att en förordning eller ett direktiv ska införlivas. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det också intressant att veta *varför*, vad blir bättre i samhället av att detta genomförs? Vilka välfärdsförändringar kan man förvänta sig? Ju tydligare målet kan preciseras, desto större är möjligheterna att utforma bra lösningsalternativ som går att följa upp för att senare kontrollera ändamålsenligheten. En generell rekommendation är att ett mål ska vara S.M.A.R.T (specific, measurable, achievable, relevant och time bound), dvs. specifikt, mätbart, möjligt att nå och relevant samt innehålla en tidsplan för när målet ska vara uppnått. För att kunna följa upp och utvärdera (kontrollera ändamålsenligheten med åtgärden) finns behov av att först genomföra en nollmätning, dvs. en mätning av ett antal variabler för att mäta tillståndet vid tidpunkten innan eller när åtgärden implementeras (dvs. i konsekvensanalysen). Sedan kan man använda konsekvensanalysen som utgångspunkt för en eftermätning när åtgärden följs upp eller utvärderas vid tidpunkten t (exempelvis ett eller ett par år efter åtgärden implementerats). Genom att

jämföra efter- och nollmätning kan den faktiska effekten av åtgärden tydliggöras.⁸⁰

iii. Nollalternativet (referensalternativet eller jämförelsealternativet)

När problemet är definierat och målet fastställt är det möjligt att identifiera och utarbeta lösningsalternativ. Här ingår nollalternativet som beskriver vad som händer om ingenting görs. Finns det mekanismer som bidrar till att förvärra eller lindra problemet? I Forsstedt och Nerhagen (2016) konstateras att en vanlig beskrivning av nollalternativet är att ”*problemet kvarstår*” utan närmare analys. Det är inte heller ovanligt att en lösning tas fram som inte bidrar till att lösa problemet eller uppnå målet. Först när problem, mål och nollalternativ är framtagna är det möjligt att bedöma om det är relevant att gå vidare med att analysera lösningsalternativ (utredningsalternativ). Det kan vara en god riktlinje även vid beredning av direktiv till kommittéer och övriga utredningar. Det är inte ovanligt att exempelvis ett regeringsuppdrag går ut på att en given lösning ska utredas, vilket begränsar en närmare analys av de inledande stegen (problemanalys och mål) och utredandet av alternativa lösningar.

iv. Utredningsalternativ(en)

Först när de första tre stegen är analyserade och problemet kvarstår är det dags att fundera över vilka lösningar som bedöms fungera effektivt för att reducera problemet. Det är inte ovanligt att konsekvensutredningsarbetet har sin utgångspunkt i detta steg om problemet tagits för givet och målet varit att implementera en viss reglering. Utredningsalternativen kan vara ett eller flera, det beror på handlingsutrymmet och vad som är relevant att ha med i analysen. Alternativen ska vara relevanta och inte bara vara varianter på samma alternativ. Det är också möjligt att inkludera alternativ från lobbygrupper, intresseorganisationer, företag eller andra intressenter. På

⁸⁰ För att bedöma vilken åtgärd/alternativ som är lämpligast jämförs utredningsalternativ mot nollalternativet. För att sedan utvärdera effekten av den föreslagna åtgärden krävs en nollrespektive eftermätning där nollmätningen görs innan implementering (i den operationella konsekvensanalysen i fig. 5.1) och eftermätningen en viss tid efter implementering (*ex post* konsekvensanalysen i fig. 5.1).

så sätt hanteras alternativen transparent och det är möjligt att styrka eller avslå alternativ genom en systematisk hantering av information. När alternativen är specificerade jämförs de mot nollalternativet. Det är den *marginella förändringen* som ska analyseras, dvs. åtgärd x där fördelar och nackdelar (nyttan och kostnaden) vägs mot utvecklingen av dagens situation (nollalternativet).

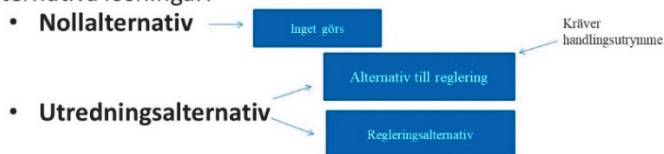
Alternativ till huvudalternativet kräver att det finns handlingsutrymme. För exempelvis reglering innebär oftast en EU-förordning litet eller inget handlingsutrymme medan direktiv ofta har något större utrymme. Är det redan beslutat att åtgärden är reglering är det inte nödvändigt att utreda alternativ. Detta skulle i så fall redan vara gjort *innan* det beslutades att reglering är det bästa alternativet. Däremot finns det skäl att efterfråga tidigare konsekvensanalyser och hänvisa till dem, samt påpeka om det saknas tidigare analyser.

Figur 5.2 Analytiska steg i en RIA inför ett regelgivningsbeslut

Problemformulering – en förutsättning

Mål – vad ska uppnås (välfärdsförändringar, S.M.A.R.T)?

Alternativa lösningar:



Identifiera och analysera konsekvenser i alternativen

Jämför alternativ => föreslå lösning

Följa upp och utvärdera – hur har det gått och varför?

Vikten av att analysera alternativa lösningar

I teorin är de analytiska stegen mycket enkla att förhålla sig till och de ingår också i de juridiskt bindande texterna om konsekvensanalyser – även om dessa kan läsas som att reglering alltid är det alternativ som förespråkas. Rent utredningstekniskt behöver *alla* relevanta lösningsalternativ utredas parallellt och jämföras innan beslut om åtgärd fattas. Konsekvensanalysen ska därför genomföras innan beslut, annars förlorar den till stora delar sitt värde. I praktiken påbörjas emellertid konsekvensanalyser många gånger *efter* beslut

om exempelvis reglering, vilket ger små incitament till att utreda alternativa lösningar (Forsstedt & Nerhagen, 2016). Ett exempel är att en myndighet utformar en föreskrift (myndighetsregel) och *samtidigt* utreder *vilken* lösning som är mest lämplig. Janowski m.fl. (2011) pekar på en ytterligare risk som kan leda till att alternativa lösningar utreds i begränsad omfattning och det är att det finns en tendens att låsa utredningen mot ett favoritalternativ tidigt i processen. En konsekvens av detta är att utredningen i båda fallen blir ett underlag som stödjer huvudalternativet snarare än att fungera som underlag för att hitta det lämpligaste alternativet, trots att en alternativ lösning, åtminstone i teorin, hade kunnat fungera lika bra eller bättre. Det brukar kallas att konsekvensanalysen ”paketerar huvudalternativet” snarare än att den lägger grunden för att identifiera det lämpligaste alternativet (som ger störst nytta). Orsaken är alltså att konsekvensanalysen påbörjas för sent i processen (Nerhagen & Forsstedt, 2016). Att påbörja konsekvensanalysen parallellt med föreskriftsarbetet är emellertid en rekommendation som ges i olika vägledningar för konsekvensanalyser (se exempelvis ESV, 2015).

Utöver ovanstående steg är det viktigt att göra en bedömning av befintliga styrmedel och beskriva hur olika styrmedel interagerar med varandra. Alla relevanta konsekvenser ska beskrivas och *när det är möjligt* ska de viktigaste effekterna kvantifieras och värderas monetärt. OECD pekar på att det viktigaste bidraget till kvaliteten i besluten är ifrågasättandet, förståelsen av förväntade konsekvenser, att utforska antaganden och alternativ – inte precisionen i beräkningarna (OECD, 2002, s. 47). Även fördelningseffekter ska inkluderas för att analysera om, och i så fall hur, olika samhällsgrupper eller miljön påverkas av förslaget. När alternativen har utarbetats ska de jämföras och det lämpligaste alternativet ska föreslås utifrån målpuppfyllelse och effektivitet, dvs. om fördelarna (nyttan) bedöms vara större än nackdelarna (kostnaden).

Som en röd tråd genom arbetet ingår även att bedöma vad som krävs för att implementera, följa upp och utvärdera förslaget. Slutligen behöver en dialog med berörda parter föras i olika delar av processen. Efter en viss tid bör förslaget följas upp för att bedöma om det fått avsedd effekt (kontroll av ändamålsenligheten). Flera länder arbetar systematiskt med detta, vilket innebär att beslutsfattaren tar ställning till om regeln fortfarande uppfyller syftet. Flera

länder arbetar även med s.k. sun-setting, vilket innebär att en regel upphör gälla efter en viss tid. Det är motiverat att följa upp hela regelverk och större åtgärder och förändringar. Det behövs även systematik för att se över enskilda föreskrifter, men tyngdpunkten bör ligga där det ger störst effekt dvs. vid reformer, lagförändringar eller större åtgärder.

6 Tidigare, bredare, bättre

I denna rapport har jag undersökt om det finns skäl att bredda det svenska utvecklingsarbetet med konsekvensanalyser. Syftet har varit att utreda om beslutsfattandet kan bli effektivare genom att ge ökad tyngd åt det samhällsekonomiska perspektivet i konsekvensanalyserna. Rapporten visar bland annat att det svenska ramverket för konsekvensanalyser (vägledningar, metodstöd och extern granskning) framförallt är utformat utifrån ett politiskt mål om att minska de administrativa regelbördorna och regelförenkling för företag. Nuvarande ramverk, framförallt konsekvensutredningsfördningen, riskerar att ge en signal om att konsekvenser för andra samhällsgrupper inte är viktiga, trots att det kan röra sig om konsekvenser av betydelse. Sammanfattningsvis, de svenska konsekvensanalyserna riskerar att:

- i. resultera i alltför smala, företagsinriktade analyser,
- ii. ha för stort fokus på regelgivning,
- iii. vara alltför sektorsspecifika.

Dessutom påbörjas konsekvensanalyserna ofta sent i beslutsprocessen och det är sparsamt med uppföljningar och utvärderingar när en åtgärd har implementerats. Trots ökade utvärderingskrav och krav på uppföljning behöver statsförvaltningen systematiskt följa upp och utvärdera effekterna för att bedöma om föreslagen åtgärd har avsedd effekt (*ex post* analys/kontroll av ändamålsenligheten). Sammantaget riskerar ramverket leda till begränsningar både när det gäller vilka typer av åtgärder och vilka typer av samhällseffekter som analyseras, något som i sin tur riskerar att leda till att onödiga och/eller ineffektiva åtgärder genomförs med höga samhällskostnader som följd.

Den internationella kartläggningen i avsnitt 3 visar emellertid att åtskilliga länder utvecklat ramverk för konsekvensanalyser med

utgångspunkten att minska just regelbördor för företag (OECD, 2009), för att sedan, exempelvis på EU-nivå, arbeta för att bredda utvecklingsarbetet och säkerställa att analyser allsidigt belyser konsekvenserna för hela samhället. Flera länder, t.ex. USA och Storbritannien har arbetat länge med samhällsekonomiska underlag inför beslut. EU-kommissionen, liksom OECD med RIA, definierar konsekvensanalyser som ett mångsidigt beslutsunderlag baserat på något som kan kallas samhällsekonomiska kvalitativa *bedömningar* (assessments). Det handlar alltså inte nödvändigtvis om att genomföra en siffersatt samhällsekonomisk *kalkeyl*, även om en sådan kan utgöra en komponent när den går att genomföra. I USA är den kvantitativa CBA-analysen däremot mycket central och inga regelförslag får genomföras om inte nyttan rättfärdigar (justify) kostnaden. Det som framförallt skiljer Sverige från exempelvis Storbritannien är – generellt sett – bristande *tillämpning* av samhällsekonomisk analys i statsförvaltningen. Samtidigt använder delar av transportsektorn i Sverige, särskilt i samband med infrastrukturinvesteringar CBA, vilket gjort att samhällsekonomiska analysmetoder ofta kommit att förknippas med infrastrukturplanering. Det gäller såväl praktik och beslutsfattande som forskning.⁸¹ Av detta skäl har metodik för samhällsekonomisk analys utvecklats för, och använts inom, delar av transportområdet under lång tid. I och med detta har samhällsekonomisk analys kommit att förknippas med infrastrukturinvesteringar och väldefinierade åtgärder som någorlunda lätt kan preciseras, kvantifieras och värderas. Av någon anledning har det därmed blivit en vitt spridd uppfattning att det enbart är under dessa förutsättningar som samhällsekonomisk analys kan bidra till att ge beslutsfattare relevanta beslutsunderlag. Förutom analyser av infrastrukturinvesteringar har samhällsekonomisk analys ingen etablerad roll i statsförvaltningen. När det gäller konsekvensanalyser är fokus i analysen främst på juridisk utformning och ämnesspecifika frågor. I nulägesbeskrivningen i avsnitt 2 konstateras att det saknas både nationell vägledning och etablerad praxis för samhällsekonomisk metodik vad gäller konsekvensanalyser.

⁸¹ Ett skäl till att samhällsekonomisk analys är etablerat i delar av transportsektorn är att strategiska transportpolitiska beslut på 1970- och 1980-talen (marginalkostnadsprissättning och separation mellan infrastruktur och transporttjänster) förutsatte att investeringsbeslut skulle grundas på samhällsekonomisk analys. Dessa blev senare förebilder när transportpolitiken för EU:s inre marknad utformades.

Trots att den svenska statsförvaltningens organisation skiljer sig på flera sätt från andra länders och trots att det internationella utvecklingsarbetet inte kan erbjuda en "blueprint" eller en optimal metod så finns metodmässiga lärdomar att dra. Det bör även påpekas att trots etablerade system för konsekvensanalyser finns ingen garanti för att alla beslut blir optimala eller att konsekvensanalyser genomförs. Dessutom kan det finnas andra motiv till att genomföra åtgärder som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Vi bör se konsekvensanalyser som ett verktyg i beslutsprocessen som avgränsar och presenterar problem, mål, tänkbara lösningar och möjliga bieffekter av föreslagna lösningar. Denna utveckling utsluter inte på något sätt målet om "företagsperspektivet" – däremot kan det bidra med mer nyanserade analyser, som väger för- och nackdelar mot varandra, för olika alternativ, något som näringslivet också efterfrågar. Det är viktigt att Sverige följer den internationella utvecklingen genom att utveckla och tillämpa sektorsövergripande principer för att analyserna ska omfatta fler beslutssituationer och att relevanta konsekvenser ska beaktas för alla berörda.

För att uppnå breda allsidiga konsekvensanalyser som belyser relevanta effekter för hela samhället behöver vi påbörja arbetet *tidigare*, analysera *bredare* och genomföra *bättre* konsekvensanalyser. Oavsett organisationsform för statsförvaltningen så bedömer jag att bredare fokus, riktlinjer, sammanhållen gemensam nationell vägledning (för de delar som är generella) samt krav på transparens vid beräkningar (där gemensamma kalkylvärden eller praxis inte är tillämpbara) i kombination med ökad kvalitetsgranskning bidrar till att reducera problemet med undermåliga konsekvensanalyser.

De huvudsakliga rekommendationerna presenteras närmare nedan och sammanfattas i punktform efter varje avsnitt. Det sista avsnittet lämnar rekommendationer för fortsatt utvecklingsarbete samt framtida forsknings- och utredningsinsatser.

6.1 Centralt placerat ansvar

Avsnitt 3 visar att utvecklingen av metodstöd (vägledningar, utbildningar) och samhällsekonomisk analys i nuläget är fördelad över flera myndigheter utan sammanhållet ansvar. Specialisering kan

vara motiverad, men för mycket fragmentering motverkar helhets-syn i tillvägagångssättet och kan motverka viktiga inledande övergripande analyser. Kombinationen av hur statsförvaltningen ser ut och bristen på ett sammanhållet övergripande ansvar för att utveckla processer och metoder för samhällsekonomisk analys riskerar att skapa ineffektiviteter.

Kartläggningen i avsnitt 2 visar även att flera myndigheter utvecklat parallella vägledningar, både på uppdrag av regeringen och på egna initiativ. Det har resulterat i många olika vägledningar vilket riskerar att skapa otydligheter och minska helhetssynen om olika utredningsmetodiker tillämpas. En nationell vägledning med riktlinjer för hur konsekvensanalyser bör genomföras skulle underlätta för att få till ett bredare beslutsunderlag som strävar mot "whole-of-government approach" (dvs. integration av separata sektorsanalyser).

Utvecklingsarbeten i samhällsekonomisk analys pågår på flera håll. Precis som med arbetet med att ta fram vägledningar pågår en del på initiativ av regeringen (t.ex. Trafikverket och Naturvårdsverket) medan andra utvecklingsinsatser sker på myndigheternas egna initiativ (t.ex. Transportstyrelsen). Myndigheter som inte har ett utpekat ansvar att utveckla samhällsekonomisk analys tenderar att bli "beroende" av andra myndigheters metodutveckling. Transportstyrelsen är åter igen ett exempel där Trafikverket har ansvar för hela transportsektorn men fokus på att utveckla underlag för infrastrukturinvesteringar.⁸²

Myndigheter begränsas samtidigt av sina utpekade ansvarsområden och för att uppnå integration av separata sektorsanalyser behöver en överordnad instans därför ta ett övergripande ansvar för att de begränsade delarna jämkas ihop till en helhet. Utan en övergripande sammanhållen struktur riskerar utvecklingsarbetet att vara ineffektivt, allt för sektorsanpassat och leda till ännu mer tyngd på operativ nivå. Dessutom riskerar det leda till att analyserna inte blir jämförbara och robusta. Utgångspunkten bör därför vara ett centralt placerat organ som har ett sektorsövergripande ansvar för krav, metodutveckling, vägledning och principer. Däremot bör inte detta organ ansvara för själva genomförandet av analyserna.

⁸² Detta talar för att placeringen av ASEK skulle behöva ses över och möjligen flyttas till en mer oberoende part likt den tidigare placeringen vid dåvarande SIKÄ.

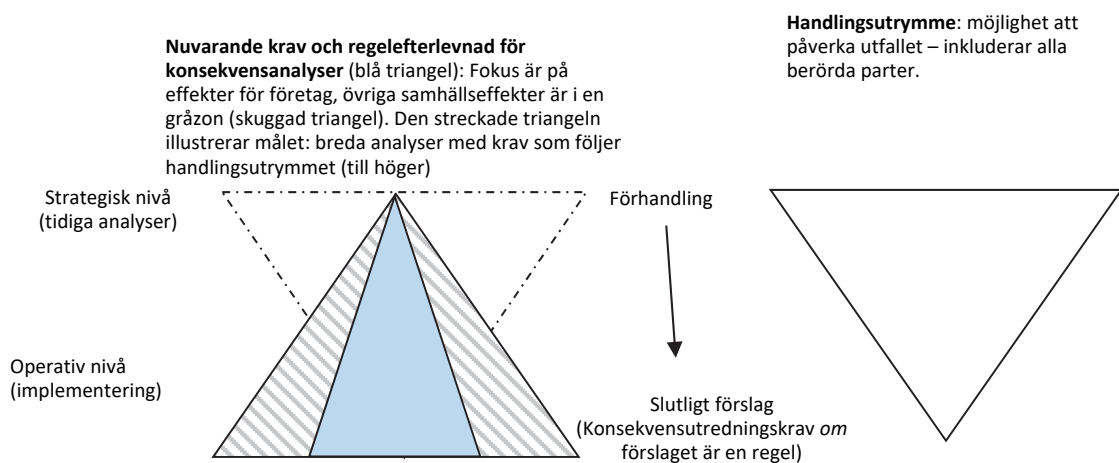
- Låt Regeringskansliet eller en oberoende stabsmyndighet, exempelvis ESV, ansvara för metod och metodstöd (enligt förslaget i SOU 2004:23). I likhet med hur Regelrådet startades kan en kommitté inrättas för att utveckla och ansvara för ett bredare ramverk under en övergångsperiod. Syftet är att starta igång arbetet. Kommitténs arbete med att utveckla ett bredare ramverk bör följas upp och utvärderas för att kontrollera om det uppfyller sitt syfte.

6.2 Tidigare

6.2.1 Öka fokus på strategiska konsekvensanalyser

Figur 6.1 nedan illustrerar att krav på, och genomförande av, konsekvensanalyser och handlingsutrymme inte motsvarar varandra i det befintliga ramverket. Det innebär att kraven på att utreda konsekvenser i dagsläget är svagare tidigt i arbetet, dvs. vid inledande analyser på exempelvis internationell nivå eller tidigt i beslutsprocessen på nationell nivå. I dessa tidiga skeden kan övergripande analyser bidra till att strukturera beslutsproblemet. Kraven blir mer detaljerade närmare operativ nivå, där handlingsutrymmet oftast är som minst. Som genomgången i avsnitt 4 visar efterlevs också kraven på vad en konsekvensanalys ska innehålla i högre utsträckning längst ut i kedjan på operativ nivå (förvaltningsmyndigheter), jämfört med de analyser som genomförs av exempelvis Regeringskansliet. Konsekvensutredningsförordningen är tongivande i konsekvensutredningsarbetet eftersom flera juridiskt bindande texter hänvisar till denna när det gäller genomförandet. Det faktum att Konsekvensutredningsförordningen har fokus på regelgivning riskerar att skicka en signal om att endast konsekvenser av regelgivningsbeslut ska utredas. Det riskerar även leda till att alternativ till reglering analyseras i liten utsträckning på grund av att utredningsarbetet startas sent i processen. Skälet är att det är svårt att i ett inledande skede (när konsekvensanalysen kan göra störst nytta) veta om förslaget ska mynna ut i regelgivning. Sammantaget kan resultatet bli att konsekvensanalyser främst blir aktuella när beslutet om att reglera redan är taget.

Figur 6.1 Krav, regelefterlevnad och handlingsutrymme



Om krav, regelefterlevnad och handlingsutrymme inte följs åt finns därför en risk att man upptäcker att en åtgärd är ineffektiv i ett alltför sent skede, dvs. när handlingsutrymme saknas. Att välja att inte genomföra åtgärder i ett sent skede kan många gånger vara förknippat med vite. Det kan i sin tur medföra att åtgärder som visar sig vara ineffektiva genomförs trots att nyttan är tvivelaktig. Kraven och deras efterlevnad bör därför skärpas i tidigare skeden så att krav, regelefterlevnad och handlingsutrymme speglar varandra.

Vikten av att öka fokus på tidiga konsekvensanalyser illustreras i exemplen om vatten och utomhusluft i avsnitt 4. Även Regelrådets granskning av EU-konsekvensanalyserna som sammanfattas i avsnitt 4 tyder på litet fokus på tidiga analyser, eftersom rådet invänder mot att det inte finns något svenskt perspektiv i utredningarna. Det är viktigt att komma ihåg att det inte är ”EU” som ska bidra med det nationella perspektivet. Regelrådet genomför endast granskningar vid förfrågningar och de har hittills granskat 12-13 fall, vilket är en mycket låg siffra med tanke på att mycket av de inledande och strategiska arbetena sker på EU-nivå. För att öka fokus på analyser i tidiga skeden bör:

- proportionalitetsprincipen tillämpas i större utsträckning och fokus läggs på konsekvensanalyser där det finns handlingsutrymme (analys i tidiga skeden). Lagg mindre tid på att utreda frågor med mindre handlingsutrymme i sena skeden. Sverige behöver exempelvis arbeta mer proaktivt än reaktivt med EU-regleringar.
- krav på konsekvensanalys och handlingsutrymme förtydligas och följs varandra.

6.3 Bredare

6.3.1 Utveckla en nationell vägledning för allsidiga konsekvensanalyser

Avsnitt 3 beskriver att man internationellt arbetar med samhälls-ekonomiska bedömningar och sektorsövergripande vägledningar samt god praxis i större utsträckning jämfört med Sverige. Den brittiska vägledningen om kostnadsnyttoanalys riktar sig till alla departement och innehåller ett ramverk för tillämpning. Vägledningen sträcker sig från strategisk nivå (med bred åtgärdsplanering och de alternativ som är möjliga för regeringen att nå sina mål) till implementering. Tjänstemännen utbildas sedan att tillämpa vägledningen i sitt beredningsarbete, vilket bidrar till den yrkeskodex som brukar beskrivas som grönbokseffekten. Detta är inte olikt det ramverk som etablerats i Sverige, skillnaden är att företag snarare än det samhällsekonomiska perspektivet utgör fokus för analysen. Här kan internationella erfarenheter utgöra goda förebilder för att utveckla en nationell vägledning för hur konsekvensanalyser bör genomföras. Sverige skulle kunna göra en översättning av EU:s vägledning och verktygslåda, med justeringar till nationell nivå.⁸³ Denna kan sedan tillämpas övergripande och inom alla sektorsnivåer. I Sverige har vi börjat i andra ändan, dvs. med att utveckla vägledningar och standarder inom respektive sektor.

Det finns flera fördelar med en sektorsövergripande nationell vägledning för konsekvensanalyser. För det första kan analyserna bli mer konsistenta om analyserna utgår från samma principer från

⁸³ EU-kommissionens vägledning och verktygslåda är exempelvis utarbetad för EU-beslut, vilket gör att en direktöversättning inte är möjlig.

strategisk till operativ nivå. För det andra kan de öka jämförbarheten, oavsett vilken aktör som genomför dem, både över tid och i olika delar av statsförvaltningen. Ett tredje skäl är att analyserna kan bli mer robusta eftersom en enhetlig metodik gör att det blir lättare att ifrågasätta, replikera och granska vilket leder till transparensen ökar. Jämfört med internationella vägledningar har Sverige fokus på vilka frågor som ska besvaras (t.ex. checklistor), snarare än *hur* analyserna ska genomföras. Det riskerar att leda till mekaniska analyser. Risken är att man checkar av ett antal frågor som ska besvaras istället för att genomföra en analys där beslutsproblemet plockas ner i bitar. Metodstödet behöver därför särskilja vad som är utredningsarbete och vad som är presentationen av det färdiga förslaget. På EU-nivå är själva konsekvensanalysen ofta omfattande och där utreder man mer förutsättningslöst *vilket* förslag som är lämpligast. Sedan sammanfattas konsekvensanalysen i en presentation av förslaget. Denna sammanfattning påminner om den mall som Tillväxtverket tagit fram utifrån konsekvensutredningsförordningen och som många myndigheter följer i sitt konsekvensutredningsarbete. Om mallen tillämpas direkt i utredningsarbetet finns en risk att man redan vid utredningens start utgår från att huvudalternativet är den lämpligaste lösningen. Det fungerar bra när lösningen redan är beslutad, exempelvis om det handlar om implementering av ett regelverk. Men om standardmallen används även där det finns alternativa lösningar, finns en risk att huvudlösningen paketeras, snarare än att den lösningen som fungerar bäst ur ett helhetsperspektiv utreds ordentligt. Om lösningsförslaget dessutom utarbetas samtidigt som konsekvensutredningen finns små incitament att utreda andra alternativ än huvudalternativet. I situationer där det finns olika möjliga lösningar är det viktigt att analysen sker förutsättningslöst.

Sammanfattningsvis bör man i det fortsatta arbetet:

- Utgå från internationella vägledningar, exempelvis EU:s vägledning och verktygslåda anpassade till svensk statsförvaltning. Bedöm konsekvenser för *bela* samhället och nyansera och bredda analysen av effekter för företag.

6.3.2 Allt stöd kan och bör inte generaliseras

Svensson och Hultkrantz (2015) diskuterar ett antal omotiverade skillnader i kalkylparametrar som diskonteringsränta, skattefinansieringens kostnader samt värdet av liv och hälsa. De jämför användandet av olika ekonomiska utvärderingsmetoder i offentlig sektor i Sverige med fokus på transportsektorn (kostnadsnyttoanalys) och hälso- och sjukvårdssektorn (kostnadseffektanalys). De påtalar risken för att betydande olikheter kan leda till inkonsekventa beslut både inom och mellan sektorer, allteftersom utvärderingar börjar överlappa varandra. Hur man beräknar och utifrån vilka antaganden beräkningarna genomförs kan alltså ha stor betydelse för hela analysen, något som luftkvalitetsexemplet illustrerar (för ytterligare exempel se Tillväxtanalys (2012) för beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning). Transparensen i beräkningarna är avgörande eftersom beslutsfattaren annars behöver vara insatt i detaljer för att till fullo kunna förstå konsekvenserna. Det är också viktigt att ha med analytisk kompetens för detta eftersom det kan vara svårt att genom vägledningar ge rätt förutsättningar för att lyckas bra.

- Skilj mellan hur beslutsproblemet struktureras metodmässigt (exempelvis när och hur en konsekvensanalys bör genomföras och vad den bör innehålla) och det ”beräkningstekniska”. Medan den förra kan vara mer generell bör den senare vara mer skraddarsydd, ett skäl är att preferenser (och därmed värderingar) ser olika ut inom olika områden. När det gäller beräkningar är den generella riktlinjen snarare att betona att transparens i beräkningar är viktigt. Tydlighet i presentationen där metodik, antaganden och beräkningar förklaras är viktigt. Annars förlorar informationen en del av sitt värde.

6.3.3 Tillämpa konsekvensanalyser i fler beslutssituationer

Även om politiska beslut fattas inom en mängd olika samhällsområden, frågeställningar och av olika komplexitet gäller de formella kraven att analysera konsekvenser framförallt vid regelgivning i

Sverige – trots att fler beslutssituationer skulle gynnas av att konsekvenserna analyseras allsidigt.⁸⁴ Detta illustreras bland annat av exemplen om Göta älv, samhällsomvandlingen och det femte grundläggande behovet.

Alltför detaljerade lagkrav kan dessutom vara problematiska eftersom det kan leda till att analyserna blir mekaniska och oflexibla. Kraven bör istället specificera *att* konsekvensanalyser ska genomföras. Riktlinjer och vägledning samt god praxis bör sedan specificera *hur* analyserna ska genomföras. Sammantaget bör lagtexten vara allmänt hållen gällande innehållet medan en vägledning till analysarbetet kan precisera stegen och vad konsekvensanalysen bör innehålla. Kraven behöver breddas och ett centralt placerat organ bör ansvara för hur de kommuniceras⁸⁵.

- Kommittéförordningen är allmänt hållen, eventuellt skulle en justering av 14§ behövas om samhällsekonomisk analys blir en naturlig och integrerad del i analysarbetet. En vidare formulering skulle kunna vara tillräcklig med innebörden att en konsekvensanalys ska genomföras.
- Konsekvensutredningsförordningen (SFS 2007:1244) bör vara neutral i vilken lösning som föreslås. Förordningen kan läsas som att regelgivning är det lämpligaste alternativet, något som gör att reglering blir huvudalternativet redan från början (6§ andra punkten indikerar att reglering är det bästa alternativet).
- Överväg krav för andra typer av beslut, t.ex. de som monetärt överstiger en viss nivå, berör många eller en särskild grupp. Anpassa förordningen till generella beslut: ”reglering” skulle kunna ersättas med ”åtgärd”, ”styrmedel” eller ”reform”. Stryk företagsparagrafen eller skriv om den så att konkurrenspolitiska aspekter beaktas. Analysera sedan företag på samma sätt som andra berörda. Samråd med näringslivet om vad som

⁸⁴ Ett skäl kan vara att termen ”regulation” översatts som reglering snarare än styrmedel. Det senare är ett vidare begrepp där reglering ingår som administrativt styrmedel (förutom administrativa styrmedel finns exempelvis ekonomiska och informativa styrmedel). Perspektivet bör därför vidgas till ”konsekvensanalyser vid styrmedelsutformning”. På så sätt blir också tillämpningen bredare. Det skulle troligen leda till att alternativa lösningar beaktas i större utsträckning.

⁸⁵ I dagsläget finns de exempelvis samlade hos Regelrådet.

är viktigt att analysera. I dagsläget är företagsparagrafen alltför detaljerad och styrande.

6.4 Bättre

6.4.1 Öka kraven på extern kvalitetsgranskning

För att utveckla bättre analyser finns behov av en starkare extern granskning, vilket lyfts i tidigare utredningar (se Fors, 2017). Granskningen bör fokusera hur analyserna genomförts och om de lever upp till effektivitetskrav och innehåll enligt gällande krav, riktlinjer och vägledning.

Ett skäl till att utvecklingen inte gått mot bredare analyser och att få konsekvensanalyser lever upp till kraven är att ansvar-utkrävande saknas. Regelrådet har för närvarande inga möjligheter att begära återremittering av ett förslag där konsekvensanalysen inte uppfyller kraven. En stoppfunktion är konstitutionellt tveksamt eftersom det skulle leda till en överprövning av riksdagens och regeringens beslut. Det talar för ökade beredningskrav inför dessa beslut som skulle kunna föregås av extern granskning. Exempel är övergripande analyser eller s.k. Roadmaps. Hultqvist (2017) menar dock att det i dagsläget inte finns några konstitutionella hinder för att införa ett återremitteringskrav på analyser som inte uppfyller kraven. Hultqvist menar att huruvida återremittering är önskvärd eller inte är en politisk fråga.

Initialt kan en möjlig väg framåt vara att införa utökad granskning och att lägga tyngdpunkten för granskningen på analyser där det fortfarande finns handlingsutrymme. Regeringen bör även överväga extern granskning av större beslut med Norges kvalitetssäkrings-system som förebild. Även granskning av beslutsunderlag från myndigheter där samhällsekonomisk analys är etablerat är motiverat, det tyder inte minst Riksrevisionens granskning av effektiviteten i införandet av ERTMS⁸⁶ där Trafikverket är genomförare

⁸⁶ ERTMS (European Rail Traffic Management System) är ett EU-gemensamt signalsystem (säkerhetssystem) för järnväg och innebär ett nytt signalsystem för hela Sveriges järnväg. Syftet är bland annat att underlätta trafik mellan länder och systemet ska ersätta sliten anläggning. Införandet av ERTMS ska samordnas med reinvestering av nuvarande signalanläggning (som är föråldrad). ERTMS har hittills införts på pilotbanor i Sverige och stora

(Riksrevisionen, 2018).⁸⁷ Extern granskning i kombination med ett organ för sammanhållet ansvar kan bidra till att förbättra analyserna.

En farhåga som ibland lyfts upp med ökade krav på analys och extern granskning är att det kan leda till längre utredningstider och högre kostnader. Flera länder har emellertid uppvisat goda resultat där samhällsekonomiska avvägningar har bidragit till högre välbefinnande till en lägre offentlig finansiell kostnad, trots initial skepsis (NNR 2017b; Shapiro & Morall, 2012). En ökad granskning förutsätter att den kommer in tidigt i processen och inte i slutskedet när arbetet redan är klart. Det är därför inte nödvändigt med återremitteringskrav för alla förslag och på alla nivåer. Kvaliteten på de konsekvensanalyser som genomförs måste förbättras, framförallt på strategisk nivå där handlingsutrymmet är som störst och där ramarna sätts för det som kan göra verklig skillnad (t.ex. utformning av mål, förordningar, direktiv och lagar snarare än föreskrifter och allmänna råd). Det är därför nödvändigt att:

- granskningen sker ur ett bredare perspektiv om breda allsidiga analyser ska uppnås.
- bredda kompetensen med betoning att samhällsekonomisk analys är bredare än exempelvis lönsamhetskalkyler, multikriterieanalys och CBA.
- överväga sanktionsmöjligheter, exempelvis återremittering där det finns handlingsutrymme eller för beslut som riskerar att få stora konsekvenser.
- bredda kompetensen vid Regelrådet och se till att det finns tillräckligt med resurser (nationalekonomer, statistiker etc.). Överväg en rådgivande instans i likhet med SAM, dvs. den grupp politiskt oberoende forskare som har till uppgift att bistå EU-kommissionen med vetenskapliga rekommendationer och som beskrivs närmare i avsnitt 3.

delar av det svenska järnvägsnätet ska enligt EU:s tidplan vara färdigutrustat med ERTMS senast 2030. Kostnaden uppskattas av Trafikverket att uppgå till 30 miljarder kronor.

⁸⁷ Riksrevisionen konstaterar bland annat att Trafikverket behöver utveckla metodik för hur samhällsekonomiska analyser av stora reinvesteringsprojekt ska genomföras och de rekommenderar även bättre underbyggd analys i tidiga skeden.

6.5 Fokus för framtida forskning

I situationer som upprepas sällan eller är unika och där beslutsträdet växer med antalet alternativ kan det vara svårt att som Trafikverket utveckla effektsambandskataloger som underlag för analys. Här kan ett alternativ istället vara att genomföra systematiska uppföljningar och utvärderingar, exempelvis kontroll av ändamålsenlighet, för att bygga upp kunskapsbanken för framtida analyser. Australien är ett exempel som brukar nämnas som föregångsland när det gäller styrmedel (OECD, 2017).

Vedertagna kalkylvärden skulle kunna appliceras på flera olika områden, men som diskuteras ovan kan en generalisering vara förknippad med svårigheter eftersom värderingen kan skilja sig mellan olika områden beroende på vilka preferenser individer har. Exempelvis skiljer sig livsvärderingar i trafikpolitiken från miljöpolitiken. En kunskapslucka består av vad som kan och bör användas av befintliga beräkningsunderlag (kalkylvärden och effektsamband) som underlag till konsekvensanalyser, samt utvecklingsbehov av eventuella standardiserade värden och vad som bör fungera som god praxis för beräkningsunderlag.



Referenser

- Amann, M., Bertok, I., Borken-Kleefeld, J., Cofala, J., Heyes, C., Höglund-Isaksson, L., Klimont, Z., Nguyen, B., Posch, M., Rafaj, P., Sandler, R., Schöpp, W., Wagner, F. & Wniniwarter W., (2011). "Cost-Effective Control of Air Quality and Greenhouse Gases in Europe: Modeling and Policy Applications". *Environmental Modelling & Software*, 26, s. 1489–1501.
- Atkinson, G., Groom, B., Hanley, N. & Mourato, S. (2018). "Environmental Valuation and Benefit-Cost Analysis in U.K. Policy". *Journal of Benefit-Cost Analysis*. April, s 1-23.
- Banzhaf, H.S., Fitzgerald, T. & Schnier, K. (2013). "Nonregulatory Approaches to the Environment: Coasean and Pigouvian Perspectives". *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 7, issue 2, s. 238–258.
- Blix, M. (2015). Debattartikel, *Svenska Dagbladet* 2015-12-25.
- Börjesson, M., Eliasson, J., Odeck, J. & Welde, M. (2014). "Spelar samhällsekonomisk lönsamhet någon roll för infrastrukturbeslut? En jämförelse mellan Sverige och Norge", *Ekonomisk Debatt*, årg 42, nr 8, s. 15–24.
- Dagens Industri (2018). GDPR-notan i EU: 2000 miljarder. Publicerad 21 maj 2018.
- Delbeke, J., Klaassen, G., van Ierland, T. & Zapfel, P. (2010). "The Role of Environmental Economics in Recent Policy Making at the European Commission". *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 4, issue 1, winter 2010, s. 24–43.
- Dunlop, C. & Radaelli, C. (2016). *Handbook of Regulatory Impact Assessments*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Dunlop, C., Belzer, R., Blomquist, G., Brennan, T., Carrigan, C., Cordes, J., Cox, L.A., Fraas, A., Graham, J., Gray, G., Hammitt, J., Krutilla, K., Linquiti, P., Lutter, R., Mannix, B., Shapiro, S., Smith, A., Viscusi, W.K. & Zerbe, R. (2017). "Consumers

- Guide to Regulatory Impact Analysis: Ten Tips for Being an Informed Policy Maker”. *Journal of Benefit Cost Analysis*, 8(2), s. 187–204.
- Ds 1997:1. *Propositionshandboken*.
- Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.
- EIPA (2015). “Working with Impact Assessment at the EU-level seminar at the European Institute of Public Administration”, Maastricht 19–20 November 2015.
- Ekelund Entson, M. & Gipperth, L. (2010). *Towards the Same Goal? – The implementation of the EU Water Framework Directive in Scandinavia*. Edition 2. Juridical department skriftserie Written 6th Business School at the University of Gothenburg.
- Ekonomistyrningsverket (2015). *Vägledning. Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*, ESV 2015:19.
- Erlandsson, M. (2010). *Regelförenkling genom konsekvensutredningar*. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) 2010:1.
- European Commission (2017). *Scientific Advice Mechanism*, https://ec.europa.eu/research/sam/pdf/sam_general_citizen_summary_112017.pdf#view=fit&pagemode=none.
- European Environment Agency (2017). *Air quality in Europe – 2017 report*. EEA report, no. 13. ISSN 1977-8449.
- Europeiska kommissionen (2015a). *Better Regulation Guidelines*. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_sv.
- Europeiska kommissionen (2015b). *Better Regulation Toolbox*. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_sv.
- Europeiska kommissionen (2015c). ”Commission Decision of 19.5.2015 Establishing the REFIT Platform”, COM (2015) 3261.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG. EU:s ramdirektiv om vatten.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska kolväten i luften.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa.
- Executive Order 12044, Center for Regulatory Effectiveness (CRE). The White House, 1978.

- Executive Order 13563, Improving Regulation and Regulatory Review. The White House 2011.
- Executive Order 12866. Summary of Executive order 12866 Regulatory Planning and Review. EPA Gov.
<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-executive-order-12866-regulatory-planning-and-review>.
- Flam, H., Mörth, U., Nilsson, J.-E. & Börjesson, M. (2016). "Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken". *Konjunkturrådets rapport 2016*, SNS Förlag, Stockholm.
- Fors, C. (2017). *Rätt underlag för rätt beslut. Åtgärder för bättre konsekvensutredningar*. Rapport NNR. Stockholm: Näringslivets regelrådet.
- Forslund, J., Samakovlis, E. & Vredin Johansson, M. (2006). "Dubbla mål i miljöpolitiken: risk för resursslöseri", *Ekonomisk Debatt*, årg 34, nr 7, s. 32–43.
- Forsstedt, S. & Nerhagen, L. (2016). *Samhällsekonomisk analys i regelgivningsarbetet, avrapportering av inledande delprojekt*, Transportstyrelsen,
<http://www.transportstyrelsen.se/sv/Publikationer/trafikslags-overgripande/samhallsekonomisk-analys-i-regelgivningsarbetet/>.
- Fritsch, O., Radaelli, C.M., Schrefler, L. & Renda, A. (2013). "Comparing the Content of Regulatory Impact Assessment in the UK and the EU". *Public Money and Management*, Nov., s. 445–452.
- Fritsch, O., Kamkhaji, J. & Radaelli, C.M. (2016). "Explaining the Content of Impact Assessment in the United Kingdom: Learning Across Time, Sectors and Departments". *Regulatory and governance*. Vol. 11, no. 4, s. 325–342.
- Fritsch, O. & Kamkhaji, J. (2016). "Implementing in the Laboratory: Scorecards for Appraising Regulatory Impact Assessment". I Dunlop, C. & Radaelli, C.M. (2016). *Handbook of Regulatory Impact Assessments*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gunnarsson, V. & Lemne, M. (1998). "Kommittéerna och bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst?", *Rapport till ESO*, Ds 1998:57.

- Hahn, R.W. & Dudley, P.M. (2007). "How Well Does the U.S. Government Do Benefit-Cost Analysis?". *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 1, no. 2, s. 192–211.
- Hahn, R.W. & Tetlock, P.C. (2008). "Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?". *Journal of Economic Perspectives*, 22(1), s. 67–84.
- Hansson, L. & Nerhagen, L. (2018). "Implementing regulatory measures in Sweden: policymaking traditions and institutional interplay. Working paper, VTI.
- Hines, P. (2016). *The Scientific Advice Mechanism – Is it better regulation?*, EurActive.com, <https://www.euractiv.com/section/science-policymaking/opinion/the-scientific-advise-mechanism-is-it-better-regulation/>.
- HM Government (2011a). *Impact Assessment Guidance – when to do an impact assessment*, www.bis.gov.uk.
- HM Government (2011b). *IA Toolkit – how to do an impact assessment*, www.bis.gov.uk.
- HM Treasury (2018). *The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*.
- Howell, J. (2016). "Implementing Regulatory Impact Assessment in the Real World: Practitioner Stories from the Field". I Dunlop, C. & C. Radaelli (2016). *Handbook of Regulatory Impact Assessments*,. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- 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.
- Hultqvist, A. (2017). "Förbättrad granskning av regelgivning och dess konsekvenser". I Fors, C. (2017). *Rätt underlag för rätt beslut. Åtgärder för bättre konsekvensutredningar*. Rapport NNR. Stockholm: Näringslivets regelnämnd.
- Impact Assessment Institute (2017). *Impartial Analysis for Policy Making Final study. A year and a half of the Better Regulation Agenda: what happened?*, www.impactassessmentinstitute.com.
- Janowski P., Peterlongo, G. & Juhlin, M. (2011). *Comparative Study on the Purpose, Scope and Procedures of Impact Assessments Carried out in the Member States of the EU*, Final report, European Parliament, 2011.

- Johansson, N. (2017). Riksdagsseminarium Ett starkare Regelråd – så kan riksdagen styra mot kostnadseffektiva regler, 10 september 2017.
- Kling, D. (2017). *Riv regelpyramiden Vulkan*. ISBN, 9789188713308.
- Kommittédirektiv (2017). Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser, Dnr 2017:79.
- Kosmetik- och hygienföretagen (2017). *Vill regeringen förbjuda toalettpapper?* <https://www.kohf.se/nyheter2/2017/3/28/vill-regeringen-frbjuda-toalettpapper>.
- Langaas, S. (2015). *Politiskt underskott i vattendirektivet ger legitimitetsbrist*. <https://www.altinget.se/artikel/politisk-underskott-i-vattendirektivet-ger-legitimitetsbrist>.
- Lemne, M. (2010). *För långt från regeringen och för nära – Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*. Doktorsavhandling, Stockholms universitet.
- Lindegarh, M., Carstensen, J., Drakare, S., Johnson, R.K., Nyström Sandman, A., Söderpalm, A. & Wikström S.A. (redaktörer) (2016). *Ecological Assessment of Swedish Water Bodies; Development, Harmonization and Integration of Biological Indicators. Final Report of the Research Programme WATERS. Deliverable 1.1-4*. Watersreport, no. 2010. Havsmiljöinstitutet, Sweden.
- Lindegarh M., Carstensen, J., Johnson, R. & Grimvall, A. (2011). Planerat arbete med osäkerhet inom WATERS. Tillgänglig via www.vattenmyndigheterna.se.
- Länsstyrelsen Dalarnas län (2010). *Utvärdering av biologiska bedömningsgrunder för sjöar, erfarenheter från Dalarna*. Rapport 2010:16. Miljöenheten och Dalälvens Vattenvårdsförening.
- Länsstyrelsen Dalarna län (2012). *Miljö kvalitetsnormer och luftkvaliteten i Dalarna*. Rapport 2012:01. Miljöenheten och Dalarnas Luftvårdsförbund.
- Lööv, T. (2016). *Systematisk utvärdering. Politiskt ansvarstagande för effektivare regler*. Näringslivets regelnämnd.
- Michanek, G., Darpö, J., Jagers, S., Söderholm, P., Sundblad, E-L. & Gipperth, L. (2016). *Genomförandet av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer. Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS*. Havsmiljöinstitutet.

- Miljö- och energidepartementet (2017). Promemoria vattenmiljö och vattenkraft. Dnr M2017/01639/R.
- Miljö- och energidepartementet, Regeringen, Statsrådsberedningen (2018). Vattenmiljö och vattenkraft. Lagrådsremiss Dnr M2018/00754/R.
- Myöiak, J. & Sigel, K. (2018). Uncertainty in the Water Framework Directive: Implications for Economic Analysis. Environmental Modelling and Software - ENVSOFT.
https://www.researchgate.net/publication/250457326_Uncertainty_in_the_Water_Framework_Directive_Implications_for_Economic_Analysis/related.
- Naturvårdsverket (2000). Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument. Stockholm: Naturvårdsverket. ISBN 91-620-5138-5.
- Naturvårdsverket (2003). Konsekvensanalys steg för steg. Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket.
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5314-0.pdf?pid=2959>.
- Nerhagen, N. & Hultkrantz, L. (2013). ”Samhällsekonomiska analyser av åtgärder i krisberedskapsarbetet: teori, metodik och tillämpning”. VTI-Rapport 789.
- Nerhagen L. & Forsstedt, S. (2016). *The possible role of RIA in Swedish Transport Planning*, Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector Roundtable, Discussion paper.
<http://www.itf-oecd.org/assessing-regulatory-changes-roundtable>.
- Nerhagen L., Forsstedt, S. & Hultkrantz, L. (2017). ”Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige”, *Ekonomisk Debatt*, årg 45, nr 3, s. 30–40.
- Nerhagen L. & Jonsson, M. (2017). *Sportfiske och fisketurism för landsbygdens utveckling. Om intäktspotential, framgångsfaktorer och förvaltning av gemensamma resurser*. Jordbruksverket rapport 2017:18.
- Nilsson, M., Jordan, A., Turnpenny, J., Hertin, J., Nykvist, B. & Russel, D. (2008). ”The Use and Non-Use of Policy Appraisal Tools in Public Policy Making: An Analysis of Three European Countries and the European Union”, *Policy Science*, vol. 41, s. 335–355.

- Nilsson, J-E. & Haraldsson, M. (2016). *SAMKOST 2 Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader*. VTI rapport nr 914.
- Nyborg, K. (2012). *The ethics and politics of environmental cost-benefit analysis*. Abingdon, Oxon, UK:Routledge.
- Näringslivets regelnämnd (2017a). Nyheter 2 2017. Ökade regelkostnader inger inte förtroende för regeringens regelförbättringspolitik. NNR.
- Näringslivets regelnämnd (2017b). Vad kan vi lära av den amerikanska modellen. Seminarium med Cass Sunstein "Bättre regelverk – hur är det möjligt?" <https://nnr.se/cass-sunstein-hos-nnr-vad-kan-vi-lara-av-den-amerikanska-modellen/>
- Näringslivets regelnämnd (2017c). Företagens syn på regelförbättringsarbetet. SKOP-undersökning med svenska företagare. NNR, Stockholm.
- OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177437-en>.
- OECD (2007). *Regulatory Reform and the Environment*. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Sweden, Report carried out under the OECD:s Regulatory Reform Programme, in response to the 1997 mandate by OECD Ministers, drafted by T. Sterner, N. Johnstone & C. Varley, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Version 1.0 October 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/48/14/44789472.pdf>.
- OECD (2009). *Regulatory Impact Analysis, A tool for policy coherence*. OECD Publishing, Paris.
DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en>.
- OECD (2010). *Better Regulation in Europe. Sweden*. OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropesweden.htm#information>
- OECD (2012). *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. OECD Publishing, Paris
DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

- OECD (2013). *Value for Money in Government: Sweden 2013*. OECD Publishing. ISBN: 9789264200685.
- OECD (2014). *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213715-en>.
- OECD (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2017). *Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector – An Introduction*, Discussion Paper Prepared for the Roundtable in the Transport Sector, 6–7 October 2016, Stockholm, Sweden.
- OECD (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- Office of Management and Budget (2003). *Circular A4: Regulatory Analysis*. <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A4/a-4.pdf>
- PAC (2016) "Better Regulation: Eighteenth Report of Session 2016-17". House of Commons, London.
- Parker, D. & C. Kirkpatrick (2012). "The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence". OECD Publishing, Paris.
- Pyddoke, R. & Nerhagen, L. (2010). *Miljöpolitik på samhälls-ekonomisk grund. En fallstudie om styrmedlet miljö kvalitetsnormer för partiklar och kvävedioxid*. VTI rapport 690.
- Ramböll (2014). *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*. Arena idé.
- Regelrådet (2018). *Regelrådets årsrapport för 2017*.
- Regelrådet (2017). *Regelrådets årsrapport för 2016*.
- Regeringens proposition 1997/98:136.
- Regeringens proposition 2009/10:80.
- Regeringens skrivelse (2009/10:226). *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*. Näringsdepartementet.
- Regeringsbeslut (2016-12-01). Uppdrag att ta fram en digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning, till Tillväxtverket. N2016/07452/FF.

- Regeringskansliet (2016). Fallstudie: Regelrådets yttrande över konsekvensutredningar I SOU. PM Finansdepartementet.
- Regnér, Å. (2017). "Så ska vi stoppa assistansfusket". *Dagens Samhälle*, 6 april 2017.
<http://www.regeringen.se/debattartiklar/2017/04/regner-sa-ska-vi-stoppa-assistansfusket/>.
- Regulatory Scrutiny Board (2015). Nämnden för lagstiftningskontroll, information.
http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sv.
- Riksdagen (2018). *Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande*. 2017/18URF2, Riksdagstryckeriet, Stockholm.
- Riksdagens revisorer (1997). *Kommittéväsendet*, förslag till riksdagen 1997/98:RR3.
- Riksrevisionen (2004). *Förändringar inom kommittéväsendet*, (Riksrevisionen 2004:2).
- Riksrevisionen (2007). *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag* (Riksrevisionen 2007:12).
- Riksrevisionen (2012). *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* (Riksrevisionen 2012:21).
- Riksrevisionen (2017). *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*. (Riksrevisionen 2017:25).
- Riksrevisionen (2018). *Nytt signalsystem för järnvägen – effektiviteten i införandet av ERTMS*. (Riksrevisionen 2018:21).
- Riksrevisionsverket (1988). *Sambällsekonomisk metod för bättre beslutsunderlag*.
- Riksrevisionsverket (1996a). *Bättre beslutsunderlag i den offentliga sektorn. En presentationsmodell*.
- Riksrevisionsverket (1996b). *Konsekvensutredningar. En skrift om vad en statlig myndighet bör göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd*.
- Ruffing, K. (2010). "The Role of the Organization for Economic Cooperation and Development in Environmental Policy Making". *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 4, issue 2, summer 2010, s. 199–210.
- RUS (2015). RUS bearbetade sammanställning över länsstyrelsernas synpunkter över FU15, del A (utvärderingen av miljö kvalitetsmålen). Länsstyrelserna, Länsstyrelsen Dalarna Dnr 501-2639-2015.

- Samakovlis E. & Vredin Johansson, M. (2007), "En soppa med Klimp? Utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen", *Ekonomisk Debatt*, årg 35, nr 7, s. 31–43.
- Schmidt, O. (1992). *Konsekvensanalyser*, motion 1992/93:K312.
- Shapiro, S. & Morall, J.F. (2012). "The Triumph of Regulatory Politics: Benefit-Cost Analysis and Political Salience". *Regulation and Governance*, vol. 6(2), s. 189–206.
- Sieps (2017). *Brexit, konsekvenser för EU och Sverige*. Sieps 2017:1. ISBN 91-85129-93-3.
- SFS 1974:152. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 1995:1322. *Verksförordning*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 1998:808 *Miljöbalken*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- SFS 1998:1474. *Kommittéförordning*. Stockholm: Statsrådsberedningen.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2004:660 *Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.
- SFS 2007:515. *Myndighetsförordning*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2007:825. *Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2007:1244. *Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2011:118 *Förordning (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2011:203 *Budgetlagen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2017:900 *Förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SMHI (2018). *Medvind*, aktuellt från SMHI. Nr 2.
- SNS seminarium 2018 *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut?* <https://www.sns.se/aktuellt/konsekvensanalyser-informigrationspolitiska-beslut/>
- SOU 1993:27. *Miljöbalk: huvudbetänkande*.
- SOU 1996:124. *Miljö för en hållbar hälsoutveckling*. Betänkande från miljöhälsoutredningen. Socialdepartementet.

- SOU 2000:35. *Ren luft på väg Betänkande av Emissionsforskningsutredningen*. Miljö- och energidepartementet.
- SOU 2002:107. *Bestämmelser om miljö kvalitet – Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige*. Miljö- och energidepartementet.
- SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- SOU 2005: 59. *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. Slutbetänkande av Miljöbalkskommittén*. Miljö- och energidepartementet.
- SOU 2005:113. *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer*. Miljö- och energidepartementet.
- SOU 2007:60. *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*. Miljö- och energidepartementet.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Finansdepartementet.
- SOU 2010:17. *Prissatt vatten? Betänkande från vattenprisutredningen*. Miljö- och energidepartementet.
- SOU 2011:24. *Sänkt restaurang- och cateringmoms. Delbetänkande av Utredningen om sänkt moms på vissa tjänster*. Finansdepartementet.
- SOU 2011:70. *Sänkt moms på vissa tjänster? Slutbetänkande*. Finansdepartementet.
- SOU 2014:1. *Vissa bostadsbeskattningsfrågor*. Finansdepartementet.
- SOU 2014:35. *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande från Vattenverksamhetsutredningen.
- SOU 2014:40. *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Slutbetänkande*. Finansdepartementet.
- SOU 2015:27. *Skatt på dubbdäck? Betänkande av partikelhaltsutredningen*. Finansdepartementet.
- SOU 2017:2. *Kraftsamling för framtidens energi*. Miljö- och energidepartementet och Statsrådsberedningen.
- Socialstyrelsen (2017). *Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet*.
<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20773/2017-12-19.pdf>.
- Statskontoret (2000). *Den svenska förvaltningsmodellen i EU*, (2000:20A).
- Statsrådsberedningen (1995). *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare* (Statsrådsberedningens promemoria 1995:2).

- Stenberg H. & Sonidsson, E. (2008). *Den svenska förvaltningsmodellen*. Motion 2008/09:K300.
- Svensson M. & Hultkrantz, L. (2015). "Ekonomiska utvärderingar i svensk offentlig sektor – likheter och skillnader", *Ekonomisk Debatt* årg 43, nr 3, s. 40–50.
- Sverdrup, U. (2004). "Compliance and Conflict Management in the European Union: Nordic Exceptionalism", *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, no. 1, s. 23-43.
- Tallberg, J. (2008). "Bargaining Power in the European Council", *Journal of Common Market Studies*, 46 (3), s. 685–708.
- Tapper, J. (2016). *Samverkan i regelgivningsprocessen – teori och praktik – litteraturöversikt och fallstudie över Transportstyrelsens arbete*, Transportstyrelsen, Borlänge.
- Tillväxtanalys (2012). "Beräkningsstöd för konsekvens-utredningar i samband med regelgivning – När bör konsekvensutredningar genomföras och vad ska de innehålla?" Rapport 2012:3
- Tillväxtverket & Regelrådet (2012). *Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler*. Västerås: Edita Västra Aros.
- Tillväxtverket (2017). *Vägledning för konsekvensutredning vid regelgivning*.
<https://tillvaxtverket.se/download/18.4d10a350156a1206eed8969a/1474011684195/Webbverktyg%2Bkonsekvensutredning%2Bmaj%2B2015.doc>.
- Trafikverket (2016). "Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0", Kapitel 5 Kalkylprinciper och generella kalkylvärden.
- Transportstyrelsen (2017). *Miljözoner för lätta fordon, redovisning av regeringsuppdrag*. Dnr: TSV 2015–4545.
- Vattendirektivet Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG.
- Widgren, K., Magnusson, M., Widerström, M., Örtqvist, Å., Einemo, I.M., Follin, P., Lindblom, A., Mäkitalo, S., Wik, O., Österlund, A., Grünewald, M., Uhnoo, I. & Linde, A. (2013). "Prevailing Effectiveness of the 2009 Influenza A (H1N1) pdm09 Vaccine During the 2010/11 Season in Sweden", *Euro Surveillance*, 18 (15).
- Zetterberg, K. (2011) "Det statliga kommittéväsendet – en del av den svenska modellen", *Svensk Juristtidning*, nr 8, s. 753–763.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2018

- Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen.
- Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända.
- Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.
- Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar.

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.
- Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.
- Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svenskt näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.
- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.

- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.

- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpas? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.

- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.

- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.

- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.

- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivetsmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.