

# 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).