

Datum
2016-09-06
Handläggare
Sara Forsstedt
Väg- och järnvägsavdelningen

Samhällsekonomisk analys i regelgivningsarbetet

Avrapportering av inledande delprojekt

Sara Forsstedt, Transportstyrelsen

Lena Nerhagen, VTI

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Syfte	8
1.3 Studiens praktiska genomförande	8
1.3 Avgränsning	9
1.4 Disposition och läsanvisning.....	9
2 STUDIENS UTGÅNGSPUNKTER – TEORI OCH PRAKTIK	10
2.1 Samhällsekonomisk analys av regleringar - teori	10
2.2 Samhällsekonomi i praktiken – teori och flervetenskap.....	12
2.3 Bedömningsgrunder för analysen av konsekvensutredningar.....	13
3 ARBETSPROCESSER OCH DOKUMENTATIONSKRAV	15
3.1 Krav på myndigheter	15
3.2 Föreskriftsprocessen på Transportstyrelsen.....	16
3.2.1 Bemanning i arbetet med konsekvensutredningar	17
3.2.2 Ny kompetens och förändringar i mall och vägledning.....	18
3.3 Myndigheters dokumentation och spårbarheten.....	19
4. RESULTATEN FRÅN ANALYSEN	21
4.1 Beskrivning av urval	21
4.2 Översiktlig beskrivning av resultat	22
4.3 Resultat avseende kvantifiering och värdering	23
4.3.1 Problembeskrivning	24
4.3.2 Effekter utan förändring	25
4.3.3 Vad ska uppnås?	25
4.3.4 Alternativa lösningar	25
4.3.5 Identifiera, kvantifiera och värdera effekter för berörda.....	26
4.3.6 Fördelningsanalys och sammanfattning av samhällsekonomiska konsekvenser	27
4.3.7 Bedömning av måluppfyllelse	27
4.4 Sammanfattande kommentar.....	28
5. DISKUSSION OM ORSAKER TILL RESULTATEN	30
5.1 Nuvarande krav på konsekvensutredningar i svenskt förvaltningssystem	30
5.2 Nuvarande FOU-fokus i transportsektorn	31
5.3 Frågeställningarnas bredd samt fokus på sakkunskap och juridisk kompetens i myndighetens arbete.....	32
5.4 Oförändrad arbetsprocess och brist på resurser/kompetens.....	33
6. FÖRSLAG PÅ FORTSATT ARBETE I MYNDIGHETEN.....	35
6.1 Skilj på olika typer av analys samt analys och beslutsunderlag	35

6.2 Använd olika sätt att hantera svårigheten med att kvantifiera och värdera effekter	36
6.3 Förslag på fördjupningar i forskningsprojektet.....	38
REFERENSER.....	39

Förord

Arbetet med denna delrapport har utförts inom ramen för ett forskningsprojekt som genomförs av Centrum för Transportstudier (CTS) – Samhällsekonomisk analys av regleringar. I detta delprojekt genomförs ett uppföljningsarbete av Transportstyrelsens utvecklingsarbete med samhällsekonomisk analys. Underlaget baseras bland annat på genomförda konsekvensutredningar, förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, samt myndighetens interna rutiner och vägledningar. Värdefulla synpunkter har lämnats av Mattias Haraldsson och Jan-Eric Nilsson, VTI samt från deltagare på ett seminarium som hölls på Transportstyrelsen den 31/5-2016. Ett tack riktas till projektgruppen som bidragit med värdefull input i arbetet: Kerstin Grandelius och Martina Olgemar, Transportstyrelsen samt Hanna Lindgren och Inge Vierth, VTI.

Författare till denna rapport är Sara Forsstedt, Transportstyrelsen och Lena Nerhagen, VTI.

Beslut i ärendet har fattats av Stina Eklund, sektionschef för Omvärld, Transportstyrelsen.

Stina Eklund

Sammanfattning

Transportstyrelsen genomför konsekvensutredningar bland annat avseende förslag till förändringar i föreskrifter, framställan till regelförändringar och som en del i regeringsuppdrag. Myndigheten har under senare år identifierat ett behov av att vidga innehållet i konsekvensutredningarna för att kunna bedöma om nya och förändrade regleringar bidrar till en transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv. Ett utvecklingsarbete har pågått sedan myndigheten bildades 2009.

Inom ramen för ett pågående forskningsprojekt genomfört av Centrum för Transportstudier (CTS) – Samhällsekonomisk analys av regleringar – studeras effekterna av de förändringar som genomförts. Syftet är att analysera de problem som uppkommer i det praktiska arbetet med genomförandet av konsekvensanalyser av samhällsekonomisk effektivitet och att, baserat på resultaten, utveckla en mer generell metodik för hur arbetet ska genomföras och vad som bör ingå i den samhällsekonomiska analysen.

För att kunna föreslå en lämplig metodik behöver hela processen över regelgivningsarbetet beskrivas liksom vilket utredningsarbete som krävs i de olika delarna i processen. Det har därför inledningsvis genomförts en kartläggning och granskning av det arbete med konsekvensutredningar som skett på myndigheten under perioden maj 2014 till årsskiftet 2015/2016. Denna promemoria är en redovisning av resultaten från detta arbete och en delrapport i forskningsprojektet.

Resultaten från analysen visar att Transportstyrelsens utvecklingsarbete med att beakta konsekvenser för *hela* samhället ligger i linje med OECDs¹ rekommendationer samt hur EU arbetar med ”impact assessments”. En utmaning med den svenska kontexten är dock att utredningsarbetet tenderar att ha stort fokus på effekter för företag. Risken med att genomföra en fördjupad analys för *en* grupp i samhället är att vissa grupper inte uppmärksammas eller helt glöms bort. För en verksamhet som Transportstyrelsen som utreder frågor med stor variation finns därför en risk att företag står i fokus i utredningsarbetet även i de fall där det inte är befogat.

När det gäller innehållet i genomförda konsekvensutredningar under perioden maj 2014 till årsskiftet 2015/2016 är resultaten nedslående. Centrala delar som behövs för att göra en samhällsekonomisk analys saknas. Exempelvis saknar 90 procent av utredningarna en evidensbaserad problembeskrivning och vanligtvis utreds inte alternativ till reglering. Möjliga orsaker till detta är tradition och avsaknad av organisatoriska

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

förändringar i myndighetens arbete. Kompetensen vid myndigheten har breddats genom att ett mindre antal samhällsekonomer har anställts men dessa har inte haft någon uttalad roll i arbetet med konsekvensutredningarna. Därutöver så har rutinen för genomförandet varit oförändrad vilket inneburit att konsekvensutredningen genomförs parallellt med att föreskriften utfärdas. Konsekvensutredningen blir därför, liksom tidigare, framförallt ett beslutsunderlag som stödjer beslutet att reglera.

Slutsatsen är att kraven på samhällsekonomisk analys ökat men att förutsättningarna för att genomföra sådana i konsekvensutredningarna inte har etablerats. För att få effekt behöver myndigheten arbeta med organisatoriska förutsättningar och bemanning parallellt. Om de samhällsekonomiska resurserna inte kan utökas finns behov att ha en tydlig och samordnad avdelningsövergripande prioritering var (vilka sakfrågor) samhällsekonomer bör stötta i arbetet. Det handlar om att göra rätt analys i rätt tid. Genom mer övergripande (back-of-the-envelope) analyser i ett tidigt skede kan arbetet effektiviseras eftersom utredningar av mindre betydelsefulla effekter kan undvikas.

1. Inledning

Transportstyrelsen genomför konsekvensutredningar avseende förslag till förändringar i föreskrifter, framställan till regelförändringar och som en del i regeringsuppdrag. Denna promemoria utgör en delrapportering och redovisar en kartläggning och granskning samhällsekonomiska konsekvensutredningar som utförts av myndigheten under perioden maj 2014 till januari 2016. Utifrån resultaten presenteras förslag på inriktning av det fortsatta arbetet vid myndigheten och i projektet.

1.1 Bakgrund

Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Transportstyrelsen arbetar med att genomföra konsekvensutredningar avseende reglers påverkan enligt förordning (2007:1244)² och utifrån Regelrådets anvisningar³. Myndigheten har under senare år identifierat ett behov av att vidga innehållet i konsekvensutredningarna för att kunna bedöma om nya och förändrade regleringar bidrar till en transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv⁴.

I Sverige finns en lång tradition av att bedöma samhällsekonomisk lönsamhet av infrastrukturinvesteringar. Anpassade metoder, modeller och indata har utvecklats för detta ändamål sedan 1960-talet.⁵ Motsvarande arbete för regleringar saknas och denna brist arbetar Transportstyrelsen med att åtgärda. Inom ramen för detta utvecklingsarbete har Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) tagit fram förslag på beräkningshandedling och utbildningsplan (Lindberg och Nerhagen, 2013). Förslagen baseras på det internationella utvecklingsarbetet som pågår inom regleringsområdet (se beskrivning i kapitel 2). Flera av de förslag som presenterades i rapporten har successivt implementerats⁶. Ytterligare en del i

² Myndigheten är enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning skyldig att konsekvensutreda innan den beslutar föreskrifter eller allmänna råd.

³ För en beskrivning av vilka frågor som Regelrådet arbetar med se exempelvis ”Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler.” från Tillväxtverket och Regelrådet (2012).

⁴ En liknande utveckling pågår inom EU. 2012 startade exempelvis ”The Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)” där ett systematiskt arbete med att utvärdera gällande EU lagstiftning inleddes. EU kommissionen konstaterar i ett pressmedelände 2014 att det inte handlar om att ändra på uppställda mål utan att tillse att fastställda mål nås på ett effektivt sätt. Se http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-426_en.htm.

⁵ Ansvarig myndighet för infrastrukturplaneringen är Trafikverket.

⁶ Det arbete Transportstyrelsen bedriver ligger i linje med det arbete som pågår vid EU kommissionen. Detta framkom då författarna deltog i en kurs om det arbete som pågår

det strategiska arbetet är att myndigheten sedan 2013 arbetat med att bygga upp en stödfunktion för samhällsekonomisk analys. Stödfunktionens uppgifter omfattar verksamhets- och metodutveckling samt stöd till operativ verksamhet. Syftet med satsningen är att bidra till att utforma effektiva regler genom att stärka myndighetens beslutsunderlag d v s de konsekvensutredningar som genomförs. Stödfunktionen ska även bidra till att konsekvensutredningar utförs i fler beslutssituationer.

1.2 Syfte

Syftet med detta delprojekt har varit att kartlägga effekterna av de förändringar som genomförts i Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar under senare år. Framförallt har effekter av införandet av ny vägledning och konsekvensutredningsmall studerats. Det har även ingått att översiktligt beskriva de problem som uppkommer i det praktiska arbetet i genomförandet av samhällsekonomiska konsekvensutredningar. För att senare i projektet kunna föreslå en lämplig metodik behöver hela processen över regelgivningsarbetet beskrivas liksom vilket utredningsarbete som krävs i de olika delarna.⁷

1.3 Studiens praktiska genomförande

Analysen baseras i huvudsak på dokumentstudier. Underlag har utöver genomförda konsekvensutredningar varit de dokument och rutiner som anger förutsättningarna för konsekvensutredningsarbetet. Dessa är i huvudsak konsekvensutredningsmall, vägledning och det utbildningsmaterial myndigheten tillämpar. Därutöver har interna rutiner som beskriver arbetsprocessen granskats. Ytterligare en förutsättning som studerats är förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förordningen anger vad en konsekvensutredning ska innehålla när en förvaltningsmyndighet överväger en reglering.

Förutom att kartlägga förutsättningarna för utredningsarbetet har spårbarhet och dokumentering undersökts. Förutom transparens är detta viktiga förutsättningar för att kunna följa hur föreskrifter och förordningar förändras över tid och vilka underlag som legat till grund för de beslut som tidigare har fattats. Det är också en grundläggande förutsättning för att kunna bedöma, följa upp och utvärdera effekter i efterhand.

(Working with Impact Assessment at the EU-level), som anordnas av European Institute of Public Administration (EIPA). Deltagarna fick information om EU:s arbete om "Better regulation guidelines", konsekvensutredningsarbetet samt organisatoriska och övriga förutsättningar för kommissionens arbete med konsekvensutredningar. Nationalekonomisk teori utgjorde basen i analysen.

⁷ Se exempelvis diskussionen i OECD (2008) Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis.

1.3 Avgränsning

Urvalet baseras på konsekvensutredningar som avrapporterats och beslutats från maj 2014 till januari 2016. Perioden motsvarar den tidsperiod som den första versionen av myndighetens konsekvensutredningsmall med underlag för samhällsekonomisk analys användes i utredningsarbetet. Urvalet ger dock inte en heltäckande bild av myndighetens regleringsarbete. Materialet inkluderar exempelvis inte det pågående arbetet med Plan- och byggförordningen.⁸ Detta är ett omfattande arbete som innefattar etablering av en (för myndigheten) ny verksamhet. Ett annat exempel som inte ingår i analysen är projekt nationella föreskrifter (PNF) som är ett omfattande arbete inom sjöfart. Vår bedömning är dock att bredden i urvalet är tillräcklig för att uppfylla syftet med projektet.

1.4 Disposition och läsanvisning

I avsnitt 2 presenteras en kort introduktion till samhällsekonomisk analys av regleringar och de olika frågeställningar som aktualiseras i detta arbete. Därutöver diskuteras vad som krävs för att genomföra sådana analyser i praktiken. Avsnittet avslutas med en beskrivning av hur myndighetens konsekvensutredningar analyserats i denna studie.

I avsnitt 3 beskriver vi under vilka förutsättningar som arbetet med konsekvensutredningar bedrivs. Det handlar om krav på myndigheten, myndighetens interna organisation och arbetsprocesser. Detta avsnitt beskriver även de förändringar som skett i arbetet under senare tid. I avsnittet diskuteras också problem med nuvarande arbetssätt som identifierats under arbetets gång, bland annat avseende dokumentationshantering och spårbarhet.

I avsnitt 4 beskrivs resultaten från analysen av innehållet i konsekvensutredningarna. Avsnittet avslutas med sammanfattande kommentarer.

I avsnitt 5 diskuteras orsaker till resultaten både avseende brister i arbetsprocessen och i konsekvensutredningarna. Promemorian avslutas med avsnitt 6 där förslag på fortsatt arbete presenteras.

Den läsare som framförallt är intresserad av beskrivningar av Transportstyrelsens arbete och studiens resultat kan läsa kapitel 3 till 5.

⁸ Transportstyrelsen har sedan 2014 ett utökat bemyndigande i Plan- och byggförordningen (BPF) och har tagit över tidigare Trafikverkets (väg) och Boverkets (järnväg) föreskriftsansvar.

2 Studiens utgångspunkter – teori och praktik

2.1 Samhällsekonomisk analys av regleringar - teori

Nationalekonomisk mikroteori utgör en grund för den internationella diskussionen om reglering, beslutsfattande och det som brukar beskrivas som ”good governance” (OECD, 2002; Hahn and Tetlock, 2008; Ruffing, 2010; Delbeke et al., 2010; OECD, 2012; Nyborg, 2012; Parker and Kirkpatrick, 2012; Banzhaf et al., 2013; European Commission, 2015). Reglering enligt denna teori innebär ett ingrepp i marknadsfunktionen och kan ha en påverkan på inkomstfördelningen i samhället. Samhällsekonomisk analys⁹ används därför för att utreda om, och i så fall hur, regler eller andra styrmedel ska utformas för att fungera bra ur ett helhetsperspektiv.

Vad innebär då en samhällsekonomisk analys baserad på mikroekonomisk välfärdsteori? Söderholm et al. (2015) diskuterar att det finns olika typer av samhällsekonomisk analys och använder definitionen *analyser som har ett samhällsekonomiskt angreppssätt*. Den gemensamma nämnaren för alla samhällsekonomiska analyser är att de har samma teoretiska utgångspunkter. Exempel på sådana är att individer och aktörer gör avvägningar och val baserat på sina preferenser (tycke och smak). En annan är att val alltid medför alternativkostnader¹⁰ som behöver beaktas.

Söderholm et al. (2015) beskriver med några exempel de problem som uppkommer i samhället där samhällsekonomisk analys kan användas för att diskutera behovet av regleringar eller andra åtgärder. Följande två exempel som är hämtade från rapporten beskriver så kallade marknadsmisslyckanden i form av externaliteter och informationsbrister:

- (sid. 21) Hushållens och företagens beteenden kan ge upphov till miljöproblem på en rad olika sätt, t.ex. genom att dessa aktörer efterfrågar varor och tjänster som i sin produktion genererar miljöfarliga utsläpp och avfall. Sådana sidoeffekter av konsumtion eller produktion benämns (negativa) externa effekter, och innebär att alla de kostnader som ett enskilt beslut (t.ex. valet att ta bilen i stället för att cykla) leder till för samhället, inte beaktas av den enskilde aktören. Dessa externa

⁹ Såsom diskuterats i exempelvis Lindberg och Nerhagen (2013) eller Söderholm et al. (2015) används begreppet samhällsekonomisk analys ibland som liktydigt med en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl, ofta kallad CBA. Söderholm konstaterar dock: ”I många sammanhang likställs samhällsekonomiska analyser med samhällsekonomiska intäkt- och kostnadskalkyler, s.k. cost-benefit analys (CBA)” men att dessa utgör ”en begränsad – om än mycket central – del av alla samhällsekonomiska analyser”.

¹⁰ Alternativkostnader handlar om att det alltid finns en alternativ användning av t.ex. tid. Man brukar därför värdera den bästa alternativa användningen av resurser.

kostnader – såsom skador på havsmiljön – drabbar tredje part (t.ex. andra hushåll eller företag) som inte kompenseras på något sätt. Vi får därför en situation där det som är rationellt utifrån den enskilde aktörens perspektiv inte sammanfaller med det som är rationellt utifrån hela samhällets perspektiv. Eftersom miljökostnaderna inte synliggörs för de enskilda beslutsfattarna genereras för höga mängder av t.ex. utsläpp och avfall jämfört med vad som hade varit önskvärt utifrån ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

- (sid. 22) En annan potentiell orsak till samhällsekonomiskt icke-önskvärda utfall är förekomsten av s.k. informationsmisslyckanden, såsom att vissa aktörer har ett informationsövertag gentemot andra aktörer. Detta kan bland annat leda till att konsumentprodukter med egenskaper som är svåra att observera på förhand inte erbjuds i en omfattning som är samhällsekonomiskt motiverad.

För att aktörer ska beakta externa kostnader¹¹ (kostnader för tredje part) i sitt beslutsfattande finns behov av *styrmedelsutformning* där dessa kostnader synliggörs. Att utforma styrmedel, exempelvis regler, handlar övergripande om att skapa incitament (krav om det handlar om regler) och förutsättningar för företag och människor att agera på ett sätt så att exempelvis olycksrisker eller miljöproblem minskar. För att kunna bedöma effekterna av olika styrmedel krävs därför förståelse för hur transportsystemet (marknaden) fungerar och reagerar samt vilka aktörerna är. Det krävs också kunskap om vilka olika styrmedel som finns och vilka som kan vara aktuella i ett visst fall.

Utöver styrmedelsutformning genomförs även bedömningar av effektiviteten hos olika styrmedelsalternativ i en samhällsekonomisk analys. På miljöområdet i Sverige handlar det ofta om att genomföra kostnads-effektivitetsanalyser av åtgärder för att uppnå miljömålen. Trafikverket däremot jämför i sina samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler kostnader och nytta för samhället av en investering. När det gäller bedömning av nytta i en sådan kalkyl konstaterar Söderholm et al. (2015, sid 25):

- För det *andra* måste vi uppskatta de välfärdsförändringar (den samhälls-ekonomiska nyttan) som den förbättrade miljö kvaliteten för med sig. Till skillnad från en stor del av politikens kostnader reflekteras denna intäkts sida av

¹¹ En extern kostnad är skillnaden mellan social kostnad (som drabbar hela samhället) och privat kostnad (som drabbar en enskild individ eller företag). Om effekter drabbar tredje part (som skadliga utsläpp eller ökad olycksrisk) är den sociala kostnaden högre jämfört med den privata. För att komma tillrätta med problemet behöver denna skillnad jämnas ut. Exempel är utsläpps rätter och böter vid fortkörning som gör det dyrare för enskilda att agera på ett sätt som är negativt för samhället i stort.

miljöpolitiken sällan i existerande marknadspriser. I stället kan det ekonomiska värdet av miljö kvalitetsförbättringar uppskattas med hjälp av olika metoder för värdering av icke-marknads-prissatta nyttigheter. Ekonomisk värdering av miljön utgår från medborgarnas välfärd, och bygger således på en instrumentell värdering av miljön. Denna värdering kan skilja sig åt väsentligt beroende på de specifika förutsättningarna som gäller i enskilda fall.

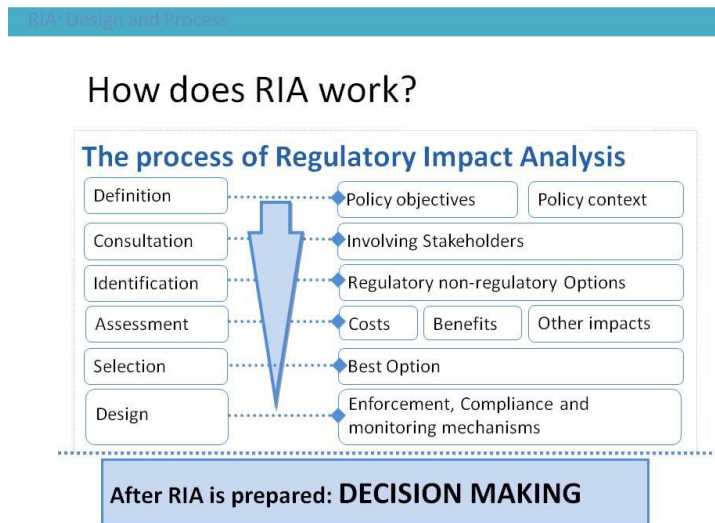
För att genomföra dessa olika typer av analyser krävs kunskap om mikroekonomisk välfärdsteori och de analysmetoder som utvecklats över tid¹² och där en omfattande metodutveckling när det gäller värderingar av välfärdseffekter skett under de senaste 30 åren. Det krävs också tid eftersom det ofta handlar om att uppskatta effekter i komplexa system och i många dimensioner. Inom transportsektorn kan det handla om effekter på restid, olycksrisker eller utsläpp av luftföroreningar där vissa effekter uppstår direkt medan andra uppstår någon gång i framtiden.

2.2 Samhällsekonomi i praktiken – teori och flervetenskap

I praktiken finns det en rad faktorer som påverkar möjligheten att föra en politik som är samhällsekonomiskt effektiv. Exempel på sådana faktorer är legala hinder eller komplikationer, ingen acceptans för förslaget, politiska motsättningar eller tekniska begränsningar. De vägledningar som tagits fram internationellt för en process med att utvärdera regleringar (ofta benämnda RIA, Regulatory Impact Assessment) innehåller därför en inledande del där behovet av ingrepp från samhällets sida undersöks. I detta ingår även att legala förutsättningar och möjligheten att agera analyseras, se figur 1 där detta ingår under punkten ”Definition”.

¹² Wikipedia sammanfattar historien bakom CBA på följande sätt: “The concept of CBA dates back to an 1848 article by Jules Dupuit and was formalized in subsequent works by Alfred Marshall. The Corps of Engineers initiated the use of CBA in the US, after the Federal Navigation Act of 1936 effectively required cost–benefit analysis for proposed federal waterway infrastructure. The Flood Control Act of 1939 was instrumental in establishing CBA as federal policy. It demanded that "the benefits to whomever they accrue [be] in excess of the estimated costs.”

Figur 1. Delar som ingår i analys av regleringar enligt OECD (2008)



Därefter, när det exempelvis är klarlagt om det finns de förutsättningar som krävs för att myndigheten ska kunna vidta åtgärd (t ex bemyndigande), påbörjas analysen. I detta ingår först att klargöra vilka olika styrmedelsalternativ som kan användas för att lösa det identifierade problemet, det som i figur 1 kallas ”Identification”. Därefter vidtar ”Assessment” där det ingår det som ofta kallas cost-benefit analysis (CBA), vilket är en jämförelse av nyttor och kostnader för olika lösningsalternativ. I genomförandet av analysen behöver även möjligheten till övervakning o s v ingå, det som i figuren kallas ”Design”.

För att genomföra denna typ av konsekvensanalys finns alltså behov av flera kompetenser. Juridisk kompetens behövs för att undersöka de legala förutsättningarna. Nationalekonomisk kompetens behövs för att genomföra styrmedelsanalyser och CBA. Därutöver finns behov av kompetens inom aktuellt sakområde.

2.3 Bedömningsgrunder för analysen av konsekvensutredningar

Utgångspunkten för analysen i detta delprojekt har varit en metodik som ger en översiktlig bild av arbetet med och innehållet i konsekvensutredningarna, snarare än att granska enskildheter i detalj. Metodiken baseras på Hahn och Dudley (2007) som utformat en bedömningsmall (Scorecard) för att systematiskt kunna undersöka hur användningen av CBA i statlig förvaltning utvecklats över tid i USA.¹³ Därutöver har vi utgått från den

¹³ Se Hahn och Dudley (2007) för en diskussion om för- och nackdelar med metoden.

checklista som för närvarande används inom EU¹⁴ för att kvalitetsgranska ”impact assessments”. Bedömningsmallen (se bilaga 1) har dock anpassats till Transportstyrelsens behov och baseras på de rubriker som ingick i mall och vägledning från maj 2014. Det handlar om övergripande rubriker som problemformulering, mål, vad ska uppnås och nollalternativ och utredningsalternativ. Därutöver har vi lagt till översiktliga bedömningar av innehållet i underlaget samt beskrivningar av vilken typ av förändring som analyseras. Exempel är antalet utredda ändringar, om kvantifiering eller monetär värdering genomförts samt om förslaget varit på intern- eller externremiss.

Bedömningsmallen används för att (subjektivt) undersöka om utredningarna uppfyller ett antal grundläggande och objektiva kriterier som återfinns i Transportstyrelsens vägledning. I korthet handlar det om att kartlägga om den information som vägledningen anger återfinns i konsekvensutredningarna och om de uppfyller de mest elementära kraven. Ett exempel är problembeskrivningen som enligt vägledningen ska vara evidensbaserad och kvantifierad. I denna del har vi inte granskat underlaget i detalj utan endast kodat innehållet som ett (1) om problembeskrivningen innehållit siffror som underbyggt problembeskrivningen. Ingen djupare analys har därmed genomförts för att undersöka om uppgiften är korrekt eller inte.

Konsekvensutredningarna ska fungera som beslutsunderlag. Informationen i underlaget ska snabbt kunna ge svar på de frågor som finns i mall och vägledning. Bedömaren har därför fått i uppgift att anta rollen som beslutsfattare, dvs någon som saknar både expertkompetens och sakkunskap inom området. Därefter har informationen i konsekvensutredningarna kodats som 1 om förväntad information funnits i konsekvensutredningen och om den varit begriplig. Om förväntad information saknats, bedömts vara irrelevant eller obegriplig har en punkt eller nolla angetts som värde. Utgångspunkten för förväntat innehåll har varit den vägledning som fungerar som stöd i utredningsarbetet, se bilaga 4.

Bedömaren har även fått kommentera innehållet samt ange om konsekvensutredningen innehåller tillräckligt med information för beslut – ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. När det gäller denna bedömning så innebär en god kvalitet på en konsekvensutredning att det finns en beskrivning av samhällsproblemet, att olika alternativ till lösningar av problemet har analyserats med utgångspunkt från ett samhällsekonomiskt perspektiv, att effekter kvantifierats och värderats samt att det finns en bedömning av samhällsekonomiska nyttor och kostnader.

¹⁴ Kvalitetsgranskningar genomförs av Regulatory Scrutiny Boards (RBS), se http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm.

3 Arbetsprocesser och dokumentationskrav

Konsekvensutredningsarbete kräver omfattande resurser av både tid och kompetens. För att förstå utfallet av det utvecklings- och konsekvensutredningsarbete som bedrivs vid Transportstyrelsen är det viktigt att förstå under vilka förutsättningar som förändrings- och utredningsarbetet bedrivits. Utgångspunkten berör organisatoriska förutsättningar, vilka kompetenser som involveras i arbetet och på vilket sätt. Ytterligare förutsättningar är krav på dokumentation och spårbarhet.

3.1 Krav på myndigheter

Förordning (2007:1244), i det fortsatta benämnd Konsekvensutredningsförordningen eller förordningen, styr vad en konsekvensutredning ska innehålla. Detta är den huvudsakliga utgångspunkten för Transportstyrelsens arbete. Det är Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket som enligt konsekvensutredningsförordningen ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning. Förordningen styr även detaljerat vad som ska ingå i en konsekvensutredning *i de fall en reglering föreslås*. I de fall där *inte* reglering föreslås är det upp till myndigheten att avgöra hur utredningen ska bedrivas och rapporteras.

Granskning av genomförda konsekvensutredningar genomförs av Regelrådet som granskar om konsekvensutredningarna uppfyller kraven enligt förordningen¹⁵ om regleringen får *effekter av betydelse* för företag.¹⁶ I dessa fall granskar alltså Regelrådet bland annat problembeskrivning och 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. Syftet och fokus är att regelförenkla och beakta företags förutsättningar på marknaden. Regelrådet har bedrivit ett aktivt arbete sedan de tillkom år 2008. Ekonomistyrningsverket däremot, tog så sent som 2015 fram en vägledning för konsekvensutredningsarbetet (ESV, 2015). I denna vägledning nämns möjligheten att genomföra CBA men utan att innehållet i och genomförandet av en sådan beskrivs i detalj.

¹⁵ ”Regelrådet ska yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) eller 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag”, (www.regelradet.se)

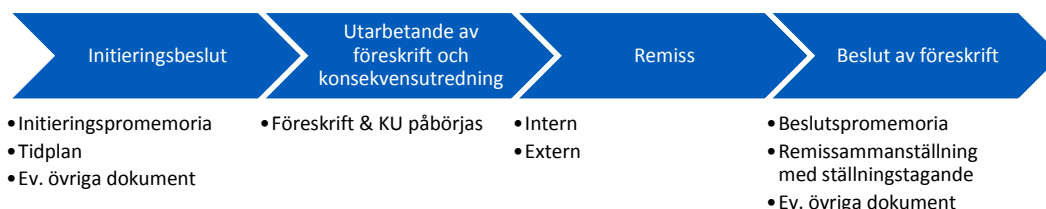
¹⁶ Regelrådet lämnade 17 stycken yttrande varav 4 konsekvensutredningar bedömdes bristfälliga år 2013. Motsvarande siffror var 16 yttranden (10 st bristfälliga) och 14 st (8 st bristfälliga) för år 2014 respektive år 2015. Transportstyrelsen genomförde totalt 54 (år 2013), 55 (år 2014) respektive 28 (år 2015) konsekvensutredningar i föreskriftsarbetet.

Tillväxtverket bedriver också ett arbete med att förbättra konsekvensutredningarna¹⁷. Samma myndighet erbjuder även utbildningstillfällen i konsekvensutredningsarbete, grundat på konsekvensutredningsförordningen, för både för myndigheter och för departement.¹⁸

3.2 Föreskriftsprocessen på Transportstyrelsen

Transportstyrelsens rutinbeskrivning för föreskriftsarbetet anger att ett föreskriftsarbete kan inledas av flera olika skäl. Som exempel ges att internationella regler måste införlivas eller att det i övrigt uppstår behov av nya eller ändrade föreskrifter exempelvis på grund av ändringar i lagar eller förordningar, behov av regelförenklingar eller regelförbättringar eller problem som bara kan lösas genom reglering.¹⁹

Figur 2. Beskrivning av beslutsprocessen för föreskrifterna.



Föreskriftsprocessen startar med att ett initieringsbeslut fattas av avdelningsdirektören eller sakenhetschef inom ansvarig avdelning. Vad som ska ingå i initieringspromemorian som ligger till grund för initieringsbeslut står inte närmare beskrivet i rutinen. Initieringspromemorians mall anger däremot vad som ska beskrivas; problembeskrivning, varför föreskriften är av principiell betydelse, bemyndigande, samråd med annan myndighet och notifiering. I mallen ska man även specificera vilka ämneskompetenser som ska ingå föreskriftsgruppen.

När föreskriftsarbetet är initierat påbörjas arbetet med konsekvensutredning och föreskrift. Samtidigt avsätts tid till detta för berörda personer²⁰. Det anges i rutinbeskrivningen att konsekvensutredningen är ett levande

¹⁷ Tillväxtverket har bjudit in olika intressenter för att presentera detta arbete under våren 2016. Fokus är som tidigare att belysa effekter och att arbeta för regelförenklingar för företag. Utöver Tillväxtverkets arbete kan nämnas att Naturvårdsverket under det senaste året låtit genomföra en kartläggning av samhällsekonomiska analyser inom myndigheters miljömålsarbete, se Wallström och Söderqvist (2016).

¹⁸ T ex. Grundläggande utbildning i konsekvensutredningar, konsekvensutredningar och EU-perspektivet och påbyggnadsutbildning om beräkningar.

¹⁹ Notera att den rutinbeskrivning som beaktats i detta fall är den som beslutades under 2013. Sedan dess har en rad förändringar genomförts och en ny rutin beslutades under januari 2016, dessa analyseras i diskussionsavsnittet och beaktas inte här.

²⁰ Det är det tillvägagångssätt som gäller i vissa fall men kanske inte alla delar. Det har vi inte studerat närmare.

dokument som under föreskriftsarbetet kan förekomma i flera versioner. Det uppges även att den version som skickas på extern remiss och den slutliga konsekvensutredningen ska diarieföras. Parallellt med arbetet med konsekvensutredningen utarbetas alltså föreskriften.

Nästa steg är remissförfarandet, oftast sker den interna och externa remissen samtidigt. Det anges även att *nödvändiga interna diskussioner sker* innan intern- och externremiss, det anges inte närmare vad dessa diskussioner innebär. Vår tolkning är att det är kvalitetsgranskning som avses men ingen närmare beskrivning av en kvalitetsgranskningsprocess ges i rutinen. Vår bedömning att en mer generell kvalitetsgranskningsprocess saknas och den enda externa granskning som sker är via Regelrådet och då endast i de fall förslaget ger effekter av betydelse för företag.

Mallen för konsekvensutredningsarbetet är framtagen utifrån konsekvensutredningsförordningen, där avsikten är att reglera (se bilaga 2 och 3 där vi återgett de centrala paragraferna 6 och 7 samt innehållet i den mall som gällde fram till maj 2014). Notera att mallen inte bara tillämpas i föreskriftsprocessen, samma mall används i regeringsuppdrag, framställan och övriga utredningar där konsekvenser ska analyseras. Vilka konsekvenser denna tillämpning kan medföra för utredningsarbetet analyseras närmare i diskussionsavsnittet nedan.

3.2.1 Bemanning i arbetet med konsekvensutredningar

I rutinen för föreskriftsarbetet anges att sakkunskap, juridik och språk är krav. Föreskriftsgruppen utses av en linjeansvarig chef och en ansvarig utses för:

- föreskriftsgrupp,
- sakinnehåll,
- juridik,
- språk,
- typografi.

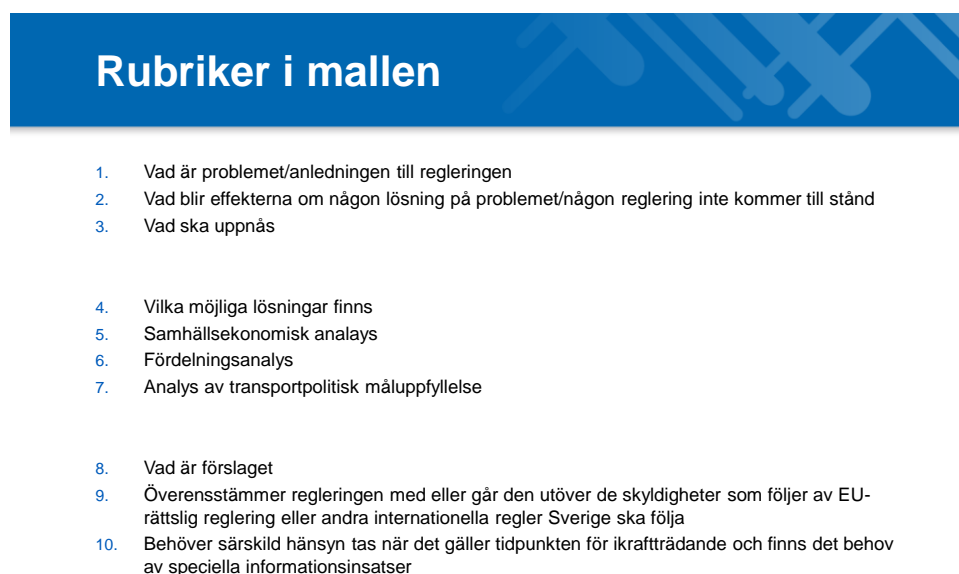
Den ansvariga för föreskriftsgruppen är oftast en sakkunnig handläggare eller utredare. Det innebär i många fall att de första två rollerna sammanfaller i en och samma person. Som stöd finns förvaltningsledare som är en person med erfarenhet från föreskriftsprocessen. Denna individ täcker upp många pågående arbeten inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter. Juristen arbetar oftast med flera utredningar parallellt. Språk och typografi ingår för att granska språk och utformning av föreskriften i första hand.

3.2.2 Ny kompetens och förändringar i mall och vägledning

Under hösten 2013 startades en funktion med samhällsekonomer på myndigheten. Funktionen bestod av totalt fyra årsarbetskrafter men har i praktiken bestått av maximalt tre årsarbetskrafter.²¹ Den mall varifrån utredningsarbetet är tänkt att bedrivas och den stödjande vägledningen uppdaterades med samhällsekonomiska komponenter. Syftet var att dessa dokument skulle fungera förutsättningskapande och stöttande i utredningsarbetet.

En ny mall och vägledning beslutades i maj 2014, ett halvår efter att funktionen startats.²² Detta innebar att vissa komponenter tillkom eller förtydligades. Samhällsekonomisk analys, fördelningsanalys och analys av måluppfyllelse tillkom, se figur 3. Därutöver förtydligades att det även ska ingå en bedömning av alternativ till att genomföra en reglering, där ett exempel skulle kunna vara att införa ett ekonomiskt styrmedel.

Figur 3. Konsekvensutredningsmallens innehåll



²¹ Detta på grund av olika typer av tjänstledigheter.

²² GD-juridik ansvarar för och äger dokumenten. Beslut om dess tillämpning fattades av den dåvarande generaldirektören.

En jämförelse visar att följande rubriker har tillkommit i mall och vägledning år 2014 jämfört med år 2010 (se bilaga 3 och 4):

- Konsumenter
- Statens finanser
- Samhället i övrigt
- Myndigheter och övrig offentlig förvaltning
- Sammanställning av de samhällsekonomiska konsekvenserna
- Fördelningsanalys
- Transportpolitisk måluppfyllelse (uppdelat på Funktionsmål och Hänsynsmål)

Alla dessa ligger i vägledningen under huvudrubriken Samhällsekonomisk analys. Under samma huvudrubrik finns även krav på analys för effekter på företagen. Dessa har funnits med i vägledningen sedan 2010 och härrör från förordningens paragraf 7. Det kan konstateras att vad som ska analyseras när det gäller företag är mer utförligt specificerat, p.g.a. förordningen, än exempelvis vad som behöver bedömas avseende effekter på ”samhället i övrigt”.

För att stödja organisationen ingick en utbildning i den nya mallen för konsekvensutredningsarbetet från hösten 2014, både som en del i föreskriftsutbildningen och som fristående utbildning. Så många som möjligt vid myndigheten uppmuntrades att delta. Utbildningen tog upp hur alla rubriker i mallen, med fokus på den nya huvudrubriken samhällsekonomisk analys, skulle hanteras. Samhällsekonomerna höll i utbildningen och tog fram utbildningsmaterial. Utbildningen gick bland annat igenom grundläggande nationalekonomi som kalkyl- och värderingsmetoder. Samhällsekonomernas bedömning är att utbildningen ställde stora krav på den enskilde handläggaren eller utredaren, som i de flesta fall saknar grunder i nationalekonomi.

3.3 Myndigheters dokumentation och spårbarheten

Alla svenska myndigheter lyder under offentlighetsprincipen. Detta innebär att all dokumentation som är relevant för att följa hanteringen av ett myndighetsärende ska diarieföras. Arbetsmaterial som behövs för utredningens genomförande behöver dock inte diarieföras. Dessa sparas i stället på en gemensam yta i myndighetens datasystem eller hos enskilda handläggare. En nackdel är att den gemensamma ytan inte är sökbar i någon större utsträckning, vilket försvårar spårbarheten.

Det har varit tidskrävande att spåra konsekvensutredningar för att skapa ett tillförlitligt underlag. Urvalet var initialt tänkt att baseras på ärenden som

kommer in till myndigheten och som resulterar i beslut av åtgärd. Det ursprungliga syftet var att analysera på vilka grunder en reglering eller annat styrmedel föreslås eller avfärdas. Det visade sig dock inte vara genomförbart inom ramen för detta projekt. Avsaknad av ärendehanteringssystem innebär att det krävdes manuell hantering för att avgöra på vilka grunder ett ankommet ärende leder till en initieringspromemoria, konsekvensutredning och beslut av åtgärd.

Urvalet har istället baserats på de konsekvensutredningar som lett till en av Transportstyrelsens författningssamlingar (TSFS). Dessa utredningar sparas på en myndighetsgemensam intern area av myndighetens chefsjurist. Fördelen är att alla konsekvensutredningar som lett till en beslutad regel sparas systematiskt. En nackdel är att de ärenden som *inte* lett till reglering inte finns med i underlaget²³. Ytterligare en nackdel är att konsekvensutredningar som genomförts men som inte lett fram till en regelförändring inte finns med²⁴.

En försvårande omständighet med att sammanställa underlaget har varit att det endast går att spåra vilka konsekvensutredningar som innehåller samhällsekonomisk analys manuellt. Dessutom har det i stickprov visats sig att de versioner av konsekvensutredningarna, som enligt rutinen ska diarieföras, inte återfunnits i diariet. Detta kan jämföras med exempelvis Elsakerhetsverkets arbete där varje utredning tilldelas ett ärendenummer och information läggs ut på myndighetens hemsida.²⁵ Genom detta är det möjligt att följa ett ärende från start till mål, vilket underlättar transparensen.

Ett mer effektivt ärende- och dokumentationshanteringssystem skulle underlätta transparensen och spara tid i utredningsarbetet eftersom dubbelarbete kan undvikas om det är lättare att spåra och ta del av tidigare liknande utredningar. Det kan underlätta när ett arbete sträcker sig över flera delar av myndigheten eller har pågått i flera omgångar, exempelvis konsekvensutredningar som hör till samma grundförändring (t ex direktiv eller förordning).

²³ Det innebär att underlaget är selekterat och att det inte är möjligt att dra slutsatser om hela populationen. För studien innebär det att det inte går att uttala sig om hur, och på vilka grunder, en reglering föreslås (eller avslås till förmån för en annan lösning) för det problem som identifierats.

²⁴ I slutskedet av arbetet med denna promemoria har ytterligare sju konsekvensutredningar som genomförts under den för studien aktuella perioden identifierats. Dessa hade sparats på intranätet under GD-beslut.

²⁵ <http://www.elsakerhetsverket.se/om-oss/lag-och-ratt/elsakerhetsverkets-regelarbete/pagaende-regelarbete/>

4. Resultaten från analysen

I detta avsnitt presenteras resultaten från den analys av konsekvensutredningar som genomförts med bedömningsmallen som beskrivs i avsnitt 2. Avsnittet beskriver även vilka typer av konsekvensutredningar som ingått i urvalet för att ge en översikt över den stora variation av frågor som myndigheten arbetar med.

4.1 Beskrivning av urval

Urvalet består av konsekvensutredningar som är beslutade och som är utförda enligt den konsekvensutredningsmall som gällde under maj 2014 till januari 2016.²⁶ Under dessa kriterier återfanns 32 konsekvensutredningar från väg- och järnvägsavdelningen²⁷ och 14 från sjö- och luftfartsavdelningen. Dessa avser föreskriftsförändringar som genomförts under den aktuella perioden. Därutöver har tre regeringsuppdrag inkluderats, urvalet är baserat på samma kriterier som föreskriftsarbetet. Totalt baseras kartläggningen på 49 konsekvensutredningar.²⁸ Varje konsekvensutredning innehåller en till flera ändringar (från 1-22 i det underlag som använts). Varje ändring har hanterats separat d.v.s. som en egen utredning (observation), vilket innebär att analysen baseras på 142 utredda ändringar. Alla utredda ändringar finns beskrivna i bilaga 5.

Tabellen nedan visar vilka ”delar av samhället” som har berörts i de 142 ändringar som analyserats. Syftet med tabellen är att illustrera att konsekvensutredningarna i många fall berör fler samhällsgrupper än företag. För att bedöma var eller för vilken grupp som sakfrågan har sin tyngd behövs däremot en mer djupgående analys. Tabellen illustrerar dock att de som är berörda av de utredda ändringarna är relativt jämnt fördelade över olika samhällsaktörer.

²⁶ Alla konsekvensutredningar gick inte över till den nya mallen omedelbart vilket gör att en del utredningar blivit exkluderade för 2014. En ny uppdaterad mall beslutades av myndigheten i januari 2016.

²⁷ Två av dessa kommer från transportregisteravdelningen, dessa hör till väg- och järnvägsavdelningen i processen och har därför räknats in till denna avdelning.

²⁸ Urvalet av KU för föreskriftsarbetet är hämtat från en myndighetsgemensam area. Regeringsuppdrag har hämtats från Transportstyrelsens intranät och baserats på 1) aktuell tidsperiod och 2) tillgänglig avrapportering.

Tabell 1 Berörda samhällsaktörer i utredda ändringsförslag.

Berörd aktör:	Antal (andel) av totalt utredda ändringar
Företag	65 (46 %)
Konsumenter	72 (51 %)
Statens finanser	45 (32 %)
Externaliteter (konsekvenser för tredje part)	44 (31 %)
Myndigheter och offentlig förvaltning	57 (40 %)
N=142	

Kartläggningen har påvisat en stor bredd och variation på det som utreds, men även skillnader i hur djupgående en utredning kan (förväntas) vara. Omfattningen är därmed stor och det rör sig om många olika typer av förändringar – både stora och små. Ändringarna i föreskrifterna kan exempelvis gälla redaktionella ändringar, datakvalitetskrav, fordonsuppgifter i register, förar- och manöverprov, medicinska intyg, krav för flygledare, allmänna råd etc. Övriga uppdrag som resulterar i ett ändringsförslag t ex regeringsuppdrag är oftast mer omfattande. Exempel är att analysera trafiksäkerhets- och miljöeffekter vid införande av längre och tyngre fordon på delar av vägnätet samt effekter av trafiksäkerhet, marknadskontroll vid regelförändringar för trafikskolor och förarutbildare eller hur störningar i järnvägsnätet ska minska.

4.2 Översiktlig beskrivning av resultat

Utgångspunkten i Transportstyrelsens vägledning för konsekvensutredningar är att effekterna ska kvantifieras och värderas i den mån det är praktiskt möjligt. De effekter som inte kan kvantifieras och värderas ska ändå ska tas upp och beskrivas. Vägledningen lyfter även fram att det som påstås i största möjliga mån ska kunna stödjas av fakta, d v s vara evidensbaserat och att det är därför viktigt att använda sig av statistik för att underbygga bland annat problembeskrivningen. Om konsekvensutredningarna svarat upp mot dessa krav så har bedömningen blivit en etta, d v s att nödvändig information finns.

En övergripande analys med beskrivande statistik har genomförts för att kartlägga innehållet i konsekvensutredningarna. Genomgången visar att endast en fjärdedel av de utredda ändringarna innehåller tillräckligt med information för att fungera som ett beslutsunderlag ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Gemensamma beröringspunkter är att det finns

brister i problembeskrivning, vad som ska uppnås och varför en utredning startats. De juridiska effekterna, t.ex. att myndigheten bryter mot internationella överenskommelser eller liknande, beskrivs ofta sakligt medan effekterna för samhället helt eller delvis saknas eller beskriver samhällseffekter som inte är relevanta för sakfrågan.

Den kvalitativa bedömningen och kartläggningen visar även en sammanblandning av samhällsekonomiska effekter och marknadseffekter som tillhör en företagsekonomisk analys. I de flesta fall saknar påståenden källhänvisningar eller annat evidensbaserat stöd. Det finns ingen systematik i att hänvisa till tidigare utredningar t ex Impact Assessments från EU, förhandlingsarbete eller tidigare utredningar på internationell eller nationell nivå.

Antalet utredda ändringar har i många fall varit svårbedömda, det innebär att underlaget av detta skäl är bristfälligt och att siffrorna är preliminära. Den sammantagna bedömningen är att det i flera fall är otydligt hur många förändringar som utretts, vad de leder till och hur de kopplas till förslaget. Denna otydlighet riskerar att öka med antalet utredda förändringar. Ungefär 68 procent av de utredda ändringarna består av två eller fler förändringar. I omkring 4 procent av fallen gick det inte att bedöma hur många förändringar som utretts.

Den vanligaste förändringstypen är ändringsföreskrift (57 %). Det är i flera fall otydligt vad förändringen som utreds härrör, om det t ex är en ny föreskrift, ändring eller upphävande. Det är viktigt att klargöra detta eftersom beslutsunderlaget behöver vara tydligt och att olika ändringar ställer olika krav på hur utförlig konsekvensutredningen behöver vara, d v s ambitionsnivån. En tumregel som ges i vägledningen är att ju friare utredningen är att komma fram till en lösning eller om det rör sig om en stor förändring, ju högre krav ställs på konsekvensutredningen.

Orsaken till att en konsekvensutredning genomförs bottnar i de flesta fall i en nationell reglering (54 %). Ungefär 34 procent kommer från en EU-rättslig bestämmelse (12 % från direktiv och 22 % från förordningar). I 12 procent av fallen har det varit oklart varför en konsekvensutredning genomförts och vad som är problemet eller anledningen till förslaget.

4.3 Resultat avseende kvantifiering och värdering

Tabell 2 nedan sammanställer beskrivande statistik över andelen utredda ändringar där (enligt vägledningen) förväntad beskrivning, kvantifiering och/eller monetär beräkning finns med. Tabellen visar beskrivande statistik över data från bedömningsmallen. Siffrorna anger i procent (av N=142) de fall där relevant information finns med utifrån Transportstyrelsens vägledning. Strecket (-) anger att informationen inte beaktats eftersom

vägledningen inte anger att detta ska genomföras i utredningen. Rubrik 4.3.1 till 4.3.7 presenterar resultaten närmare.

Tabell 2 Sammanställning av samhällsekonomiska effekter (procent av N=142).

Rubriker i mallen:	Kvalitativ beskrivning	Kvantifierade effekter	Monetära effekter
Problembeskrivning ¹⁾	*	11	-
Effekter utan förändring	38	-	-
Vad ska uppnås?	38	-	-
Alternativ till reglering	10	-	-
Regleringsalternativ	31	-	-
Företag (entry/exit) ²⁾	46	41	*
Konsumenter	51	4	1
Statens finanser	32	6	6
Samhället i övrigt (externa effekter)	31	4	1
Myndigheter och övrig offentlig förvaltning	40	15	8
Sammanställning samhällsekonomiska effekter	56	-	-
Fördelningsanalys	28	-	-
Samhällsekonomisk effektivitet (TP-mål)	5	-	-
N =142			

1) En beskrivande text finns med i alla konsekvensutredningar men det har varit svårt att bedöma om det finns en beskrivning i alla utredda fall. En kvalitativ bedömning har genomförts och den beskrivs närmare i den löpande texten. 2) Monetära effekter finns med i fler än ett fall för företag, detta är ett krav från konsekvensutredningsförordningen. Dessa effekter rapporteras därför separat i tabell 3.

4.3.1 Problembeskrivning

Sammanställningen visar att endast en liten del av de utredda ändringarna bygger på en evidensbaserad problembeskrivning, d v s som exempelvis beskriver omfattningen av problemet i siffror eller hänvisar till källor som underbygger påståenden. Majoriteten, motsvarande nästan 90 procent, saknar helt evidensbaserad problembeskrivning. Det är oklart om det beror på att det varit problematiskt att få fram tillförlitligt underlag eller om det är

andra orsaker som lett till att endast ett fåtal har underbyggt problemet med siffror.

Bedömaren har även genomfört ett kvalitativt omdöme och sammantaget av denna är att problemformuleringen, eller anledningen till regleringen, generellt sett är svår att förstå utan sak- och bakgrundskunskap. Den juridiska aspekten på problemet beskrivs oftast sakligt medan samhällets perspektiv helt eller delvis saknas i de flesta fall. Både den juridiska och samhällseliga aspekten bör finnas med för att ge en helhetsbild av problemet. I många fall tas problemet eller anledningen till regleringen även för givet.

4.3.2 Effekter utan förändring

Effekter utan förändring som beskriver den framtida utvecklingen av effekter (nollalternativet/jämförelsealternativet/referensalternativet) beskrivs begripligt i ungefär 38 procent av antalet utredda ändringar. Detta är den situation som övriga alternativ jämförs mot och det fungerar som ett utgångsläge för att förstå vad förändringen innebär. Även om anledningen till förändringen är en EU-rättslig bestämmelse eller något annat som tas som givet är det viktigt att ge en bild av utvecklingen av effekterna över tid utan förändring. Detta gäller både de juridiska och samhällseliga effekterna. I vissa fall kan det vara så att det varit bättre för samhället utan en given förändring och då behöver det tydligt framgå. I flera fall anges endast att Sverige brister i vad som är överenskommet internationellt, vilket endast beskriver den juridiska effekten av vad som händer om inte myndigheten agerar.

4.3.3 Vad ska uppnås?

Målet med utredningen har beskrivits begripligt i 38 procent av fallen. I flera fall saknas en beskrivning om vad som ska uppnås för samhällets del, t. ex. reducerad olycksrisk eller ökad tillgänglighet. Däremot beskrivs oftast vad som ska uppnås ur ett juridiskt perspektiv.

4.3.4 Alternativa lösningar

Alternativ till reglering omnämns i få fall (10 %). I flera fall utreds dessa inte närmare eller avfärdas i ett tidigt skede med motiveringen att det är otydligt hur efterlevnaden av dessa alternativ ska kontrolleras eller fungera. Färre än en tredjedel av de utredda ändringarna tar upp fler än ett regleringsalternativ. Vi har inte bedömt om dessa alternativ är skilda alternativ eller enbart små förändringar av samma alternativ.

För att ta reda på varför det är relativt få alternativa lösningar som beaktas finns behov av en mer djupgående analys. En möjlig förklaring till att alternativ till reglering inte beaktas i större utsträckning kan dock vara att det inte anses vara relevant av föreskriftsgruppen eftersom beslut om att

reglera redan har tagits i initieringen. Eftersom den lösning som föreslås (föreskriften) utarbetas parallellt med konsekvensutredningen finns inga incitament att utreda alternativa lösningar närmare. Det är därför viktigt var i processen alternativ till reglering utreds – detta gäller de fall där det finns handlingsutrymme.

4.3.5 Identifiera, kvantifiera och värdera effekter för berörda

Som tidigare nämnts ska Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket enligt konsekvensutredningsförordningen svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning. Samma förordning styr även detaljerat vad som ska ingå i en konsekvensutredning *i de fall en reglering föreslås* och regleringen får *effekter av betydelse* för företag. Regelrådet granskar sedan att konsekvensutredningarna uppfyller kraven. Avsikten är att regelförenkla och beakta företags förutsättningar på marknaden. Kraven på vad som ska ingå är mer detaljerad jämfört med innehållet i en samhällsekonomisk analys. Syftet med den senare är att beakta konsekvenser för alla berörda och ge en helhetsbedömning av det som föreslås i varje alternativ. Sakfrågan och området styr sedan var och för vilken grupp berörda tyngdpunkten är i utredningen.

Tabell 3 Sammanställning av företagsekonomiska effekter (procent av N=142).

Berörs företag?	Antal företag	Administrativa kostnader	Övriga ekonomiska konsekvenser	Konkurrensförutsättningar	Hänsyn små företag	Övriga effekter företag
46	41	28	22	18	25	30

Kartläggningen visar att **företag** berörs i ungefär hälften (46 %) av de utredda ändringarna, se tabell 3 ovan. Det har inte varit möjligt att avgöra om detta har varit *effekter av betydelse* som är en förutsättning för att utredningen ska skickas till Regelrådet. Det ges inte någon tumregel i vägledningen när effekterna bedöms vara av betydelse. I praktiken är detta något som avgörs från fall till fall i samråd, vanligen mellan jurist och den som ansvarar för konsekvensutredningen. Vidare, i de fall företag berörs, har de kvantifierats i 41 procent av fallen. Beräkning av administrativa kostnader har gjorts i mindre än en tredjedel av ändringarna. Övriga ekonomiska konsekvenser samt konkurrensförutsättningar tas upp i 22 respektive 18 procent av fallen. Hänsyn till små företag diskuteras i en fjärdedel av fallen och övriga effekter analyseras i 30 procent av fallen.

Effekter för **konsumenter** (se tabell 2) utreds i ungefär hälften av fallen och är i detta underlag berörda i fler ändringar jämfört med t ex företag. Trots detta läggs större fokus på att kvantifiera och beräkna effekter för företag.

Detta kan vara en konsekvens av förordningen men det går inte att fastställa utan en mer djupgående analys. **Statens finanser** och **samhället i övrigt** (externaliteter²⁹) utreds i mindre än hälften av fallen. Ett skäl kan vara att utredaren inte bedömt att det är relevant att analysera men det förekommer även fall, exempelvis för samhället i övrigt, där man behandlat rubriken som en post för ”övrigt” istället för att beröra konsekvenser för tredje part (externaliteter).

4.3.6 Fördelningsanalys och sammanfattning av samhällsekonomiska konsekvenser

Något mer än hälften av ändringarna har en tabell som sammanfattar den samhällsekonomiska analysen. En fördelningsanalys har genomförts i ungefär tre av tio utredda ändringar. Det innebär att handläggaren/utredaren har bedömt om förslaget kommer att drabba olika samhällsgrupper på olika sätt.

4.3.7 Bedömning av måluppfyllelse

Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål och ett hänsynsmål. De transportpolitiska målen är därmed en central utgångspunkt som myndigheten bör sträva mot.

Mall och vägledning innehåller inte det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet och hållbar transportförsörjning, endast delmålen finns med som rubriker i mallen. Detta leder till att den övergripande analysen tenderar att utelämnas i konsekvensutredningarna. Det finns därför behov av att lyfta in det övergripande målet som en egen rubrik för att tydligare koppla ihop om effekterna av det som föreslås strävar mot det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet, d v s om det gått att bedöma om fördelarna med det som föreslås överväger nackdelarna sett ur helhetsperspektiv för samhället.

Tabell 4 Sammanställning av de transportpolitiska målen (procent av N=142).

Samhällsekonomisk effektivitet	Hållbar transportförsörjning	Funktionsmål	Hänsynsmål
5	9	41	44

²⁹ Externaliteter är effekter för tredje part och det rör sig ofta om buller, olycksrisk och miljöeffekter. Dessa är viktiga att beakta och lyfta ut eftersom de beaktar även de som är indirekt berörda av regleringen eller den lösning som föreslås. Dessa bör inte förväxlas med måluppfyllelseanalys.

4.4 Sammanfattande kommentar

Kartläggningen visar en sammanblandning av företags- och samhälls-ekonomiska effekter.³⁰ Det finns således ett behov av att ta fram en vägledning som skiljer på vad som är samhällsekonomisk analys och vad som är en företagsekonomisk marknadsanalys. En central utgångspunkt verkar också vara att reglering efterlevs och det ifrågasätts inte om det är en effektiv lösning genom exempelvis känslighetsanalyser avseende osäkerheten i förväntade effekter. En risk med att inte genomföra sådana är att regleringen (eller den åtgärd som föreslagits) inte fungerar som det är avsett. Ett exempel är om en lag inte efterlevs därför att upptäcktsrisken är mycket låg.

Sammantaget visar den beskrivande statistiken att det är få fall där utredningarna kvantifierat och beräknat effekter. Ett undantag är effekter för företag men även dessa är kvantifierade och värderade i mindre än hälften av fallen, trots kraven från förordningen. Det är en låg siffra med tanke på att Transportstyrelsen bör ha tillgång till en mängd information i de egna registren som skulle kunna utgöra ett mycket bra underlag i många fall. En delförklaring är att det finns svårigheter med att få tillgång till individ- och rådata i myndighetens register, även internt.

Även offentlig statistik bör utgöra ett komplement tillsammans med delar av Trafikverkets kalkylvärden och effektsamband som tillämpas vid infrastrukturinvesteringar. Vår bedömning är att kalkylvärden bör kunna tillämpas oavsett område (exempelvis värdet av ett statistiskt liv). Däremot saknas effektsamband för styrmedel. Delar som är gemensamma utvecklingsområden för Trafikverket och Transportstyrelsen är framförallt underlag som kan tillämpas för steg 1 och steg 2-åtgärder. Dessa handlar om att påverka efterfrågan i transportsystemet (steg 1) och hur det utnyttjas effektivt (steg 2). Existerande sådana underlag är dock betydligt färre jämfört med de underlag som finns att tillgå för steg 3 och steg 4- åtgärder som handlar om att bygga om och bygga nytt.

Det bör också nämnas att även med tillgång till data existerar svårigheter med att kvantifiera och värdera effekter. Detta arbete är också mycket tidskrävande, och därmed kostsamt, i de flesta fall. Svårigheten med att kvantifiera och värdera ökar med unika och komplexa situationer som oftast är ett utgångsläge i Transportstyrelsens utredningar. Många gånger handlar det dock om att även beskrivningar av effekter saknas i de konsekvensutredningar som vi studerat. Ett exempel är om en förändring (reglering) inte bedömts få några ekonomiska konsekvenser, som kostnader för företag, så är bedömningen att förslaget inte får några effekter/konsekvenser överhuvudtaget. Några ytterligare konsekvenser beaktas inte utöver detta

³⁰ Detsamma gäller även nuvarande mall som beslutades under januari 2016.

utan närmare analys som gör det möjligt att förstå varför. Nuvarande fokus på företag beror troligen på hur avrapporteringen skett av tradition, givet förordningens innehåll och Regelrådets uppdrag, både i myndigheten och i Sverige.

I flera fall är det samma grund för förändring, flera konsekvensutredningar har liknande innehåll. I dessa fall har inte den övergripande frågeställningen analyserats och använts som utgångspunkt, endast detaljerna kopplade till förslaget har analyserats. Konsekvensutredningar med flera ändringsförslag tenderar också att hanteras olika bland annat vad gäller avrapporteringen. Det har inte gått att urskilja några skillnader i ambitionsnivå i konsekvensutredningarna, trots variationen i frågeställningar och olika bredd och djup.

Slutligen, omfattningen i frågeställningarna ställer också stora krav på en bred kunskapsbas inom myndigheten. Denna bredd innebär även krav på bred kompetens bland de få samhällsekonomer som ska stötta upp i det operativa arbetet.

5. Diskussion om orsaker till resultaten

Att styra resurser så att de används effektivt och leder mot olika mål för ökad välfärd är en stor utmaning. Genom att utreda konsekvenser och genomföra samhällsekonomiska analyser minskar risken för att myndigheter föreslår en regel eller regelförändring som leder till ineffektivitet och suboptimering, det vill säga en lösning som inte är optimal ur ett helhetsperspektiv. Syftet med att tillämpa samhällsekonomisk teori i konsekvensutredningarna är att beakta fördelar (nytta) och nackdelar (kostnader) genom att på ett systematiskt sätt samla information om möjliga konsekvenser av t ex en statlig åtgärd.

Den metod vi använt i denna analys av innehållet i myndighetens konsekvensutredningar baseras på Hahn och Dudley (2007) vilka utredde hur arbetet med samhällsekonomisk analys utvecklats över tid i den amerikanska statsförvaltningen. I huvudsak tre slutsatser drogs från amerikanska studien:

- en stor andel av utredningarna tillhandahöll inte grundläggande ekonomisk information som nytta och alternativa lösningar,
- det fanns ingen trend i hur kvaliteten utvecklades över tid,
- det fanns en stor variation i kvaliteten av individuella CBA.

Det första och tredje resultatet överensstämmer med resultaten av denna undersökning. I det följande diskuteras möjliga orsaker till resultaten med fokus på de institutionella förhållanden som råder i det svenska förvaltningssystemet och på myndigheten. När det gäller punkt två har det gått för kort tid (drygt två år) för att bedöma förändringar över tid. I Hahn och Dudleys fall studerades utvecklingen för olika myndigheter under lång tid och under olika styren.

5.1 Nuvarande krav på konsekvensutredningar i svenskt förvaltningssystem

Transportstyrelsen har till sin huvudsakliga uppgift att utforma regleringar. Ett mål enligt den interna vägledningen i konsekvensutredningsarbetet är att reglera så lite som möjligt och att tillämpa effektiva regler där de behövs. Det är därför viktigt att inte ta problemet, eller reglering som lösning på problemet, som givet och att analysera alternativ till reglering i de fall det är möjligt. Konsekvensutredningsförfordningen styr vad en konsekvensutredning ska innehålla *i de fall där förslaget är regelgivning*. Det innebär att konsekvensutredningar inte genomförs för att undersöka problemet och olika möjliga lösningar där reglering kan vara en, utan endast för att beskriva konsekvenser av en reglering. Att myndigheten då tillämpar

samma mall i olika typer av utredningar innebär en risk att lösningsalternativet blir reglering, även i de fall där en annan lösning hade kunnat fungera lika eller mer effektivt.³¹

Vad är då orsaken till detta? Anledningen verkar vara att det är underförstått i förordningen att konsekvensutredningar endast behövs då reglering är den lösning som föreslås. Detta är dock inte den roll som konsekvensutredningar har enligt den internationella litteraturen. Av figur 1, som beskriver innehållet i en RIA enligt OECD, framgår att detta är en analys där problem och målsättningar först ska definieras och därefter ska olika möjliga lösningar identifieras och jämföras. Detta är delar i en samhällsekonomisk analys och för att genomföra dem krävs, såsom beskrivits i kapitel 2, bland annat nationalekonomisk kompetens.

När det gäller konsekvensutredningsförordningen (se bilaga 2), så är innehållet i paragraf 6 ungefär detsamma som de analytiska stegen i OECDs beskrivning av innehållet i en RIA. I beskrivningen av RIA saknas däremot paragraf 7 i förordningen som ger en utförlig beskrivning av vad som ska utredas när det gäller effekter på företag. Det är dock denna paragraf, och det tillhörande arbete med vägledning av Tillväxtverket och kontroll av Regelrådet, som verkar ha haft störst inverkan på Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar. Vår bedömning är därför att förordningen, och den granskning som idag endast genomförs av Regelrådet, styr arbetet med utredningarna så att de inte motsvarar det som beskrivs som en konsekvensutredning (d v s impact assessment) i den internationella litteraturen³².

5.2 Nuvarande FOU-fokus i transportsektorn

Trots att det finns etablerade teorier som pekar på vad som ska ingå i en samhällsekonomisk analys vad gäller regelgivningsarbete, och vilka krav som ställs på en sådan, finns det i dagsläget ingen etablerad praxis i Sverige. Den analys som regelbundet används i transportsektorn är framförallt förknippad med, och utvecklad för, infrastrukturinvesteringar³³. Detta är lönsamhetskalkyler som har utvecklats och använts sedan 1960-talet. De är (oftast) inte tillämpliga för Transportstyrelsens behov som handlar om att

³¹ För att undersöka om det är fallet i de utredningar vi studerat, d v s om alternativ till reglering hade varit möjlig i någon av de 90 procent av fallen som inte föreslår alternativ till reglering, krävs en djupare analys än nu genomförda kartläggning.

³² Både OECD (2010) och De Francesco et al. (2011) pekar på att det svenska arbetet med konsekvensutredningar har ett fokus på effekter för företag och därmed genomförs inte en fullständig RIA.

³³ Främst infrastrukturåtgärder som handlar om att bygga om och bygga ny infrastruktur (också känt som steg 3 och steg 4 åtgärder).

bedöma effekterna för/konsekvenserna av transportmarknadens funktion³⁴ snarare än att beräkna den samhällsekonomiska netto nyttan av investeringar. Det innebär att denna typ av samhällsekonomisk analys till stor del är ett nytt forskningsområde. Främst finns det behov av empiri (vetenskapliga undersökningar) eftersom effektsamband, kalkylmodeller och modeller helt eller delvis saknas.³⁵

Även Trafikverket ser ett behov av forskning med ny inriktning³⁶. Inom Trafikverket (tidigare Vägverket) har fyrstegsprincipen utvecklats för att styra mot en mer övergripande planering och utformning av infrastruktur³⁷. För att verka mot målet om samhällsekonomisk effektivitet ser Trafikverket behov av att utöka tillämpningen av samhällsekonomisk analys för steg 1 och steg 2 åtgärder, vilka handlar om åtgärder för att påverka efterfrågan på transporter respektive möjligheter att effektivisera användningen av befintlig transportinfrastruktur³⁸. Fram till idag har Trafikverket framförallt utvecklat metodiken för samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler vilka används som beslutsunderlag för steg 3 respektive steg 4, d v s åtgärder som handlar om att bygga om befintlig infrastruktur eller bygga nytt³⁹. Det i sin tur har inneburit att inriktningen på samhällsekonomisk transportforskning har haft ett sådant fokus.

5.3 Frågeställningarnas bredd samt fokus på sakkunskap och juridisk kompetens i myndighetens arbete

Ett resultat av den genomförda studien är att det är en stor bredd på de frågor som ska konsekvensutredas vid myndigheten. Det finns även en stor variation i omfattningen för varje enskild fråga. Dessutom råder en stark kultur och tradition i arbetet. Det är exempelvis vissa kompetenser som enligt myndighetens rutin ska delta i arbetet. Det handlar också om att föreskriften utarbetas parallellt med att konsekvensutredningen genomförs. När det gäller övergripande kontroll av innehållet är det i förvaltnings-systemet endast etablerat att de delar av en konsekvensutredning som berör företag granskas av extern part. Slutligen handlar det om att det inte är

³⁴ Konkurrens, incitament för teknikutveckling eller anpassningar av beteende och värdering av laglydighet tex.

³⁵ Brist på underlag för samhällsekonomisk analys gäller även inom andra politikområden. Ett exempel är vattenförvaltningen där det nu inom projektet KLIV(<http://www.elforsk.se/Kraft-och-liv-i-vatten/>) bland annat pågår ett arbete för att ta fram ett CBA-verktyg för analys av åtgärder i vattendrag påverkade av vattenkraft.

³⁶ Enligt mail från Gunnel Bångman, Trafikverket, 2015-09-30.

³⁷ Fyrstegsprincipen innebär att man vid planering av åtgärder för att lösa problem med tillgång till transportinfrastruktur ska söka bland olika lösningar i en bestämd ordning.

³⁸ Transportstyrelsen har lyft detta behov i Trafikverkets regeringsuppdrag ”Analyser Fol inom transportområdet” (N2015/3927/TS, TRV2015/38874).

³⁹ Detta fokus diskuteras exempelvis i en utvärdering av den senaste omgången i infrastrukturplaneringen (Trafikanalys, 2013).

avsatt resurser till att genomföra en övergripande analys med problembeskrivning innan beslut (d v s initieringspromemoria) fattas om att en föreskrift ska utarbetas och en konsekvensutredning genomföras.

Givet nuvarande struktur är det inte överraskande att enbart förtydliganden av instruktioner i enskilda delar inte gett någon effekt på arbetet. Eftersom variationen av utredningarna som myndigheten arbetar med är stor är det svårt att skapa en mall och vägledning som fungerar bra för varje enskilt fall. En mer generell mall och vägledning däremot ställer högre krav på utredaren. Med den rutin som gällde för den period vi undersökt så är det i praktiken jurister eller personer med sakkunskap som ska bedöma om det finns behov av samhällsekonomisk kompetens i genomförandet av konsekvensanalysen och när i så fall de behöver involveras i arbetet. Eftersom det i de flesta fall är enskilda handläggare eller utredare som ansvarar för en fråga och som parallellt ska ta fram både konsekvensutredning och föreskrift är det inte överraskande att de nya kraven på analys inte fått något större genomslag. Som tidigare nämnts finns behov av flera kompetenser och personer som stöttar varandra i utredningsarbetet. Därutöver finns troligen behov av mer än förutsättning-skapande åtgärder vad gäller den samhällsekonomiska analysen dvs. insatser där samhällsekonomerna involveras mer och deltar från ett tidigt skede i utredningsarbetet.

5.4 Oförändrad arbetsprocess och brist på resurser/kompetens

Som vi konstaterat i kapitel 3 är den faktiska förändringen vi studerat att nya rubriker tillkom i Transportstyrelsens vägledning och mall för konsekvensutredningar. Våra övergripande resultat visar att det finns brister i de konsekvensutredningar som ingått i studien. Våra resultat sammanfaller med Regelrådets bedömningar som för åren 2014 och 2015 visar att de bedömt konsekvensutredningarna som bristfälliga i 63, respektive 57 procent av de konsekvensutredningar där de gjort ett yttrande⁴⁰. Detta, i kombination med våra resultat, indikerar bland annat att det finns problem i organiseringen av arbetet⁴¹.

Förändringarna som skett vid myndigheten har inneburit ökade krav och en hög ambitionsnivå vad gäller samhällsekonomisk analys. Samtidigt har inga organisatoriska förändringar såsom mer tid för utredningsarbetet skapats.

⁴⁰ Jämförelsen är genomförd av Transportstyrelsens samhällsekonomifunktion som regelbundet följer upp Regelrådets bedömningar. Som tidigare nämnts granskar Regelrådet konsekvensutredningar där effekter är betydande för företag, alltså en delmängd av alla konsekvensutredningar. Yttranden har lämnats i 29 (år 2014) respektive 50 (år 2015) procent av utredningarna.

⁴¹ Notera att vi inte kontrollerat för att det är samma underlag som ligger till grund för bedömningarna. Trots det går det att dra slutsats om systematiken i resultaten.

Detta i kombination med få samhällsekonomer som inte har en tydlig roll i arbetet, innebär att det inte är rimligt att förvänta sig att samhällsekonomisk analys fått något större genomslag i arbetet med konsekvensutredningar.

Samhällekonomernas operativa stöd inkluderar idag ett ”allmänt stöd” som inte riktar sig till enskilt utredningsarbete. I det allmänna stödet ingår att tillhandahålla stöddokument och kommunikativa insatser och genomföra utbildningstillfällen för organisationen. Samhällsekonomernas bedömning är att det allmänna stödet tar 60 procent av den operativa tiden. Om endast interna möten som sektions- och verksamhetsmöten räknas bort visar en schablonberäkning att samhällsekonomerna i det direkta operativa stödet haft ungefär 24 timmar per konsekvensutredning att tillgå i föreskriftsarbetet. Detta är lite tid även under förutsättning att det redan existerar befintliga underlag för exempelvis beräkningar.

Schablonberäkningen har genomförts under antagandet att sammanlagt en årsarbetskraft går till metodutveckling, vilket är en stor underskattning med tanke på arbetets omfattning⁴². Beräkningen förutsätter också att inga samhällsekonomer deltar i internationellt arbete, regeringsuppdrag, framställan och andra uppdrag eller har tid för övriga frågor. Det förutsätter vidare att det inte finns någon omställningstid, tid för kompetensutveckling eller annan frånvaro (sjukdagar eller VAB).⁴³ Ytterligare en beräkningsförutsättning är att antalet konsekvensutredningar antagits vara jämt fördelade mellan avdelningarna, vilket de inte varit under perioden. Underlaget i detta projekt visar att väg- och järnväg har genomfört ungefär 70 procent av de utredda ändringarna (65 % av konsekvensutredningarna).

Vår genomgång av myndighetens arbete visar alltså att kraven på analys ökat men att förutsättningarna att uppnå dem inte har etablerats. Slutsatsen är därför: Om samhällsekonomin ska få någon effekt i konsekvensutredningsarbetet behöver myndigheten arbeta med organisatoriska förutsättningar och bemanning parallellt. Om de samhällsekonomiska

⁴²Metodutvecklingen innefattar bland annat arbete i arbetsgruppen för samhällsekonomiska analys- och kalkylmetoder inom transportsektorn (ASEK) som drivs av Trafikverket, Naturvårdsverkets plattform med samhällsekonomisk analys, kartläggning av Transportstyrelsens behov, utveckla underlag och stöddokument (som mall och vägledning), verksamhetsutveckling, forskningsprojekt etc.

⁴³ Årsarbetskraften i genomsnitt har antagits vara 1 760 timmar, röda dagar och 5 veckors semester är borträknat, genomsnittlig arbetstid per dag är 8 timmar. Tillgänglig tid för metod- och verksamhetsutveckling: $1760 - 65 = 1695$ där 65 är uppskattad mötestid per år ($6,5 \text{ h/månad} * 10 \text{ månader}$). I genomsnitt har 1,8 årsarbetskrafter funnits tillgängliga till operativt stöd: $(1760 - 65) * 1,8 = 3051$. Tiden har uppskattats att fördelas 60% till allmänt operativt stöd och 40% direkt stöd till enskilda utredningar. Det innebär att direkt stöd har uppgått till ca 24 timmar per utredning ($(3051 * 0,4) / 50 = 24,4$). Antal konsekvensutredningar är ca 50 per år i föreskriftsarbetet.

resurserna inte kan utökas är vår bedömning att det finns behov av att ha en tydlig och samordnad avdelningsövergripande prioritering var (vilka sakfrågor) samhällsekonomer bör stötta i arbetet⁴⁴.

6. Förslag på fortsatt arbete i myndigheten

I arbetet med detta projekt har möjligheter till förbättringar i Transportstyrelsens ärende- och dokumentationshanteringssystem identifierats. Det har även diskuterats att det i nuläget finns förhållandevis lite personalresurser med nationalekonomisk kompetens vilket också är en begränsning. Oavsett detta är det centralt för ett bra genomförande av konsekvensutredningar att de vägledningar och andra styrdokument som myndigheten använder i sitt arbete leder verksamheten i rätt riktning. Detta diskuteras inledningsvis i detta avsnitt. Därefter diskuteras det fortsatta arbetet med forskningsprojektet där förslaget är fokus på hur genomförandet av konsekvensutredningar kan förbättras. Det handlar om vilka förändringar som behövs i arbetsprocesser, instruktioner och underlag. I detta avsnitt diskuterar vi dessa aspekter mer utförligt och baserat på det presenteras förslag på fördjupningar inom ramen för det pågående forskningsprojektet.

6.1 Skilj på olika typer av analys samt analys och beslutsunderlag

Vår bedömning är att det är möjligt att arbeta mer strukturerat om det etableras rutiner för olika typer av ärenden där kraven på kompetens och fördjupning tillåts variera. Myndigheten behöver också göra en tydligare åtskillnad mellan de krav som genomförandet av paragraf 6 i förordningen ställer jämfört med de som ställs i paragraf 7. Det senare är en annan typ av analys där effekter av en viss åtgärd på marknadsförutsättningar ska undersökas. Internationellt så genomförs ofta denna typ av analys separat⁴⁵ och styrs i vissa fall av en separat förordning. Att så inte är fallet i Sverige verkar rent generellt ha medfört otydligheter i vad som bör ingå i konsekvensutredningar som myndigheter genomför.

⁴⁴ På senare tid har det skett förändringar inom detta område och en ny rutin beslutades under januari 2016. En skillnad är att det i denna står att samhällsekonomer ska stötta avdelningarna vid framtagande av konsekvensutredningar. De ska bidra med expertkompetens vad gäller samhällsekonomiska analyser och bedömningar och – vid behov – även i andra delar av konsekvensutredningsarbetet om avdelningen så bestämmer. I rutinen för väg och järnvägsavdelningen ska gruppledaren avgöra om det finns behov att kontakta en samhällsekonom.

⁴⁵ Se exempelvis COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs, SWD(2013) 60 final (http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/1_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf)

Vi vill därför uppmärksamma den nya vägledning som tagits fram av Ekonomistyrningsverket (ESV, 2015) som pekar på flera skäl till att genomföra konsekvensutredningar. Myndigheter ska eftersträva effektivitet och iakttä god hushållning i statens verksamhet vilket framgår i 1 kap 3 § budgetlagen (2011:203). Förvaltningsmyndigheter under regeringen ska vidare i all sin verksamhet beakta kraven på kostnadseffektivitet och god hushållning och det framgår i 3 § myndighetsförordningen (2007:515). För transportsektorn gäller därutöver kravet på samhällsekonomisk effektivitet. För att kunna göra sådana bedömningar behövs konsekvensutredningar som omfattar mer än bara effekter för företag.

Utöver dessa mer övergripande förändringar när det gäller rutiner för arbetet och krav på innehåll i olika typer av analyser samt beslutsunderlag ser vi ett behov av att se över genomförandet av arbetet med enskilda konsekvensutredningar. I vissa fall innebär ett ”ärende” många både små och stora förändringar i befintlig lagstiftning. I sådana fall kan tvärsektorieella grupper behöva arbeta med analysen för att säkerställa en mer holistisk bedömning av problemets omfattning och föreslagna åtgärders effekter. En sådan arbetsprocess kan vara mer effektiv än att flera grupper genomför samma typ av arbete parallellt. Vidare skulle arbetet underlättas om myndigheten etablerar ett dokumentations- och ärendehanteringssystem som gör det möjligt att söka bland tidigare konsekvensutredningar och övriga utredningar. Det bidrar till att ge en överblick vad som pågår och vad som tidigare genomförts.

Som framgått av beskrivningen i kapitel 3 används idag samma konsekvensutredningsmall för alla typer av analyser trots att handlingsutrymmet skiljer sig åt. Genom mer övergripande (back-of-the-envelope) analyser i ett tidigt skede kan arbetet effektiviseras eftersom utredningar av mindre betydelsefulla effekter kan undvikas. I de fall där handlingsutrymmet är stort och det är möjligt att välja en annan lösning än reglering finns behov av att olika alternativ utretts redan innan initiering. I dessa fall är det även viktigt att arbeta mer förutsättningslöst med utredningsarbetet och inte arbeta efter myndighetens nuvarande konsekvensutredningsmall. Rent generellt ser vi ett stort behov av att myndigheten gör en åtskillnad mellan det underlag som ska ligga till grund för beslut (presentation av förslaget) och konsekvensutredningen (som syftar till att identifiera den effektivaste lösningen).

6.2 Använd olika sätt att hantera svårigheten med att kvantifiera och värdera effekter

Det är ofta svårt att kvantifiera och värdera konsekvenser. I Transportstyrelsens fall handlar det om att göra bedömningar om den samhällsekonomiska effektiviteten snarare än att genomföra en

samhällesekonomisk lönsamhetskalkyl. Myndigheten har, som vi tidigare nämnt, en bred verksamhet, och det är ofta unika situationer som ska analyseras. Denna osäkerhet gör det svårare att ta fram effektsamband och generella kalkylvärden samtidigt som det ställer högre krav på utredningsarbetet. Nationalekonomisk teori visar att ju större komplexitet desto svårare är det att kvantifiera och genomföra CBA. Osäkerheten kan hanteras genom exempelvis känslighetsanalyser.

Ytterligare ett sätt att hantera variation och osäkerhet är att systematiskt följa upp och utvärdera effekterna av regelgivningen. Uppföljning av regleringarna och de lösningarna som föreslås är något som anges i konsekvensutredningsförordningen (10§). Ett förslag är att systematiskt arbeta med konsekvensutredningar som bedömer situationen innan en åtgärd föreslås (nollmätning) och att myndigheten sedan följer upp och utvärderar detta. Uppföljning sker i dagsläget bland annat genom marknadsövervakningen men denna koppling kan bli tydligare. Utvärderingar kan kopplas till myndighetens arbete med FOI. Arbetet med uppföljning och utvärdering kommer att fördjupas i det pågående projektet under hösten.

Internationellt används i olika sammanhang den så kallade DPSIPR modellen. Denna beskrivs på följande sätt i en rapport från Statskontoret (2012):

En modell som man i internationella sammanhang brukar utgå ifrån då man ska definiera omfattningen av miljöövervakning (engelskans monitoring) kallas DPSIR. Modellen utvecklades ursprungligen av OECD för att beskriva orsakssambanden mellan olika typer av data/information.

DPSIR står för:

- D = drivkraft (vilka aktiviteter som ligger bakom ett miljöproblem, t.ex. transporter eller energianvändning).
- P = påverkan (vad som orsakar problemet, t.ex. utsläpp av klimatpåverkande gaser eller antalet nyuppförda byggnader inom 100 meter från havet).
- S = status (tillstånd) (anger tillståndet i miljön, t.ex. antal vattendrag med föryngring av flodpärlmussla eller halten av svaveldioxid i tätortsluft).
- I = inverkan (effekt) (visar konsekvenser, t.ex. förekomst av nickelallergi eller antal fall av hudcancer)
- R = respons (åtgärd) (visar vilka åtgärder som görs för att minska eller lösa miljöproblemet, t.ex. skydd av geologiska formationer av

betydelse för vattenförsörjning, åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten).

Enligt Statskontoret (2012) saknar Sverige en tradition i att arbeta på detta sätt i miljöövervakningen och det verkar även vara fallet på transportområdet. Detta försvårar arbetet med att genomföra konsekvensanalyser varför myndigheten bör undersöka hur ett systematiskt arbete med att samla information enligt denna modell kan etableras.

6.3 Förslag på fördjupningar i forskningsprojektet

Vi kommer att välja ut någon eller några konsekvensutredningar och fördjupa oss i dessa. Ett exempel är regeringsuppdraget gällande besiktningspaketet. Tanken är att följa uppdraget hela vägen från näringsdepartementet till den färdiga utredningen. Det handlar inte om att bedöma utredningen, syftet är snarare att följa processen.

Vi kommer också att titta närmare på remissprocessen; vilka som deltar och vilka synpunkter som har kommit fram. Dessutom ska vi enligt projektplanen genomföra en översikt över litteraturen och föreslå, baserat på teori, en vägledning som skiljer mellan:

- Beslutsunderlag och utredning,
- samhällsekonomisk analys och företagsekonomisk marknadsanalys,
- och som bidrar till att bedöma måluppfyllelse.

I detta arbete ingår ett fördjupningsarbete om att kvantifiera och värdera konsekvenser.

Slutligen kommer vi att ta med en övergripande del av resultaten från denna rapport till OECD "round table meeting" om CBA och regleringar under hösten 2016. Syftet är beskriva den svenska kontexten (som resulterar i ett företagsfokus) och vilka konsekvenser det kan medföra, kvantifieringsproblematiken och skillnaden i det som går under benämningen samhällsekonomisk analys på Trafikverket och Transportstyrelsen.

Referenser

Banzhaf, H.S., Fitzgerald, T. and Schnier, K. (2013) Nonregulatory Approaches to the Environment: Coasean and Pigouvian Perspectives. *Review of Environmental Economics and Policy*, volume 7, issue 2. Pp. 238-258

De Francesco, F., C.M. Radaelli, and Troeger V.E. (2011) Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment. *Journal of European Public Policy*. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.607342>

Delbeke, J., G. Klaassen, T. van Ierland, and P. Zapfel (2010) The Role of Environmental Economics in Recent Policy Making at the European Commission. *Review of Environmental Economics and Policy*, volume 4, issue 1, winter 2010, pp. 24–43.

ESV (2015) Vägledning Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning. Ekonomistyrningsverket rapport 2015:19

European Commission (2015) Better regulation for better results – An EU agenda. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2015) 215 final.

Hahn R.W. och 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, pp. 192-211.

Hahn, R.W. & Tetlock, P. C. (2008) Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? *Journal of Economic Perspectives*, 22(1), pp. 67–84.

Lindberg G. och Nerhagen L.(2013) Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar. Metodik för samhällsekonomisk analys med beräkningshandledning i bilaga. VTI rapport 783.

Nyborg, K. 2012. The ethics and politics of environmental cost-benefit analysis. Abingdon, Oxon, UK:Routledge.

Näringsdepartementet (2007) Förordning (2007/1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177437-en>.

OECD (2008) Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis. Version 1.1. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>

OECD (2010) Better Regulation in Europe. Sweden. OECD publishing. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45419072.pdf>

OECD (2012) Recommendation of the council on regulatory policy and governance. OECD Publishing

Parker, D. and C. Kirkpatrick (2012) Measuring Regulatory Performance. The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence. Expert paper no. 3, August 2012. OECD

Regelrådet (2016). Regelrådets granskning. http://www.regelradet.se/om_oss/regelradets-granskning/ (Hämtad 2016-09-06)

Ruffing, K. (2010) The Role of the Organization for Economic Cooperation and Development in Environmental Policy Making. Review of Environmental Economics and Policy, volume 4, issue 2, summer 2010, pp. 199–210.

Statskontoret (2012) Miljöövervakning – kartläggning och analys. Statskontoret rapport 2012:12

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

Tillväxtverket och Regelrådet (2012) Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler.

Trafikanalys (2013) Kvalitetsgranskning av Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2015. Rapport 2013:11

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