

## Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning

När bör konsekvensutredningar genomföras och vad ska de innehålla?

**Tillväxtanalys** har haft i uppdrag att under åren 2011 och 2012 fortsätta arbetet med regleras effekter för företagande och ekonomisk utveckling. Syftet med denna rapport är att besvara frågorna när bör regelförslag föranleda en konsekvensutredning och vad bör den innehålla?

Dnr 2011/049  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 010 447 44 00  
Telefax 010 447 44 01  
E-post [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta Björn Falkenhall eller Johan Eklund  
Telefon 010-447 44 33 (Björn), 070-659 14 06 (Johan)  
E-post [bjorn.falkenhall@tillvaxtanalys.se](mailto:bjorn.falkenhall@tillvaxtanalys.se) [johan.eklund@jibs.hj.se](mailto:johan.eklund@jibs.hj.se)

## Förord

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har haft i uppdrag att under åren 2011 och 2012 fortsätta arbetet med reglers effekter för företagande och ekonomisk utveckling. I juni 2011 preciserades uppdraget till att myndigheten skulle analysera och utvärdera hur beräkningsstöd kan utformas för att främja beskrivningen av regelförslags effekter i en konsekvensutredning.

Syftet med föreliggande rapport, *Beräkningsstöd för konsekvensutredning i samband med regelgivning*, är att besvara frågorna när bör regelförslag föranleda en konsekvensutredning och vad bör den innehålla? Tillväxtanalys har velat lyfta fram vikten av en likartad process där ambitionen och omfattningen av analysen skiljer sig åt beroende på bedömd påverkan av den föreslagna regleringen. En annan utgångspunkt för arbetet har varit att redogöra för de moment en sådan analys bör innehålla samt ge exempel på analysverktyg och metoder. Studien innehåller också hänvisningar till andra källor och dokument från länder som bedöms vara föregångare på detta område.

Rapporten har utarbetats av Internationella handelshögskolan i Jönköping. Ekon dr Johan Eklund har varit huvudförfattare. Dessutom har ekon dr Lars Pettersson och forskningsassistent Anette Andersson, bidragit till rapporten. Ansvarig för uppdraget hos Tillväxtanalys har varit Björn Falkenhall. Forskningsmiljöer och organisationer i Nordamerika har besökts för att studera regleringsprocessen och arbetet med konsekvensutredningar.

Arbetet har förankrats genom dialog med en referensgrupp som har varit knuten till projektet. Denna har innehållit representanter från Näringsdepartementet, Näringslivets regelråd (NNR), Regelrådet och Tillväxtverket.

Östersund, april 2012

Dan Hjalmarsson  
Generaldirektör



## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Bakgrund</b> .....	<b>15</b>
1.1 Syfte och inriktning .....	17
<b>2 Regler och regelkostnader</b> .....	<b>20</b>
2.1 Begrepp och definitioner .....	20
2.2 Sveriges regelhierarki .....	21
<b>3 Regleringar i ekonomisk teori</b> .....	<b>23</b>
3.1 Regleringsteori: Varför behövs regleringar och hur kan regleringar motiveras? .....	23
3.2 Vad krävs för att en ekonomi skall fungera effektivt? .....	24
3.3 Marknadsmisslyckanden och motiv för ingripanden .....	28
3.4 Varför införs samhällsekonomiskt ineffektiva regleringar? .....	32
3.5 Samhällsekonomiskt effektiva regleringar .....	33
<b>4 Principer för regleringsprocessen och konsekvensutredningar</b> .....	<b>35</b>
4.1 Konsekvensutredningarnas olika komponenter .....	36
<b>5 Internationella system för regelgivning</b> .....	<b>40</b>
5.1 USAs system för regelutvärdering .....	40
5.2 Kanadas system för regelutvärdering .....	43
<b>6 Omfattning och innehåll i konsekvensutredning</b> .....	<b>45</b>
6.1 Hur bestäms omfattningen på analysen? .....	45
6.2 Vad bör en konsekvensutredning innehålla? .....	49
6.2.1 Kostnadsnyttokalkyl .....	50
6.2.2 Kostnads-effektivitetsanalyser .....	53
6.3 Hedoniska-prissättningsmodeller .....	53
6.4 Modeller för makroekonomiska och regionala konsekvensutredningar .....	54
<b>7 Likartade antaganden och känslighetsanalyser</b> .....	<b>60</b>
7.1 Likartade antaganden en grund för bra konsekvensutredningar .....	60
7.2 Scenarioberäkningar och känslighetsanalyser .....	62
<b>8 Slutsatser och rekommendationer</b> .....	<b>63</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>66</b>
<b>Appendix 1 Förordning (2007:1244)</b> .....	<b>72</b>
<b>Appendix 2 OMB - Agency Checklist: Regulatory Impact Analysis</b> .....	<b>74</b>
<b>Appendix 3 Strukturen på de kanadensiska konsekvensutredningarna</b> .....	<b>76</b>
<b>Appendix 4 Exempel på konsekvensutredning från Naturvårdsverket</b> .....	<b>78</b>
<b>Appendix 5 Input-output matris</b> .....	<b>82</b>



## Sammanfattning

Studier visar att de samhällsekonomiska effekterna av regler är betydande. Regelbördan påverkar konkurrenstrycket, näringslivsdynamiken, resursallokeringen, produktivitetstillväxten och därmed den ekonomiska tillväxten. De indirekta och sekundära effekterna av regleringar är ansenliga och underskattade. Mycket står därför att vinna genom en effektiv regleringsprocess.

### *Motiv för regleringar och mekanismer för reglers tillkomst*

Vissa typer av regler är av central betydelse för att ett samhälle ska fungera och är avgörande för ekonomisk utveckling och välfärd. Dessa grundläggande regler betraktas som "spelets regler" och omfattar allt från formell lagstiftning och regleringar till mera informella institutioner såsom sociala normer. Dessa institutioner och regler påverkar hur incitamentsstrukturen ser ut i ett samhälle och styr därmed människors och företags beteenden. Grundläggande institutioner såsom den privata äganderätten eller skydd av ekonomiska friheter, som kontrakts- och näringsfrihet, är exempel på spelregler som är avgörande för ett välfungerande samhälle. Dessa institutioner kan sägas vara effektiva, såtillvida att det skapar stora samhällsekonomiska fördelar till förhållandevis låga kostnader.

Det finns därutöver fyra former av marknadsmisslyckanden som kan motivera ingrepp i form av regleringar. Dessa är kollektiva nyttigheter, externa effekter, naturliga monopol (ofullständig konkurrens) samt informationsasymmetrier. När något av dessa marknadsmisslyckanden uppstår kommer inte en ekonomi automatiskt leda till samhällsekonomiskt effektivt utfall. Regleringar kan då vara motiverade i syfte att korrigera dessa marknadsmisslyckanden och därmed leda till välfärdsvinster. Alternativt finns socialt motiverade regleringar som avser att uppnå ett fördelningspolitiskt eller socialt mål. Ofta genomförs regleringar i syfte att uppnå en mix av såväl effektivitets- som fördelningspolitiska mål.

Det finns dock många regler där det inte är entydigt huruvida den samhällsekonomiska nettoytan är positiv eller negativ. Det finns en omfattande forskning om orsakerna till att det ur effektivitetssynpunkt finns tveksamma regler. Mest känd är public choice-skolans analys av s.k. politiska misslyckanden. Utifrån detta perspektiv präglas den politiska processen i betydande utsträckning av inflytande från särintressen och kortsiktighet, vilket blockerar effektiva regler och istället leder till överreglering. Ett av de mest kända bidragen är George Stiglers s.k. capture-teori, som visar att företag och organisationer ofta lyckas "fånga" eller överta inflytandet över regleringsmyndigheterna eller andra offentliga organ och få dessa att inskränka konkurrensen eller på andra sätt gynna företaget eller organisationen i fråga. Utifrån detta perspektiv kommer således såväl efterfrågan som utbudet av regleringar att vara högre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Dessutom kan införda regleringar inte förväntas vara effektiva. Olika intressen kan förväntas tillskansa sig olika typer av privilegier (s.k. rent-seeking) genom att efterfråga regleringar.

En annan förklaringsansats till regelbördans uppkomst finns hos den s.k. österriskiska skolan. Här är utgångspunkten istället att varje reglering i sig är välmenande och kanske motiverad, men att dessa ingrepp i marknadens funktionssätt, utöver spelets regler som

nämnts ovan, mer eller mindre oavsiktligt skapar snedvridningar och problem. Dessa motiverar i sin tur nya ingrepp.

### *Betydelsen av konsekvensutredningar*

För att förbättra och effektivisera regelgivningen bör fokus vara på de totala samhällsekonomiska konsekvenserna som följer av en reglering och sedan väga dessa mot den totala samhällsnyttan. Nyckeln till att framgångsrikt lyckas med detta ligger i arbete med konsekvensutredningar. En nödvändig förutsättning för effektivare regler är med andra ord högkvalitativa konsekvensutredningar som är förankrade i ekonomiska teorier och metoder. Inget system eller förfaringssätt kan kompensera för en bristfällig konsekvensutredning. Utan en sådan går det inte att ta fram fullgoda beslutsunderlag.

Denna studie har utgått från den svenska förordningen om konsekvensutredning och haft en tydlig omvärldsorientering. Sannolikt har USA och Kanada kommit längst i sitt arbete att göra regleringsprocessen så samhällsekonomiskt effektiv som möjligt. Dessa länders system för regelutvärdering har därför studerats särskilt och använts som underlag. Vi har velat ge en generisk struktur för innehållet i en konsekvensutredning. Såväl andra länder som svenska myndigheter har riktlinjer som till stora delar följer denna struktur.

### *Problemidentifiering och beskrivning*

Det första steget i en konsekvensutredning är att identifiera och beskriva problemet. Detta steg är även det viktigaste då problemidentifieringen och definitionen av vad som avses vara problemet är avgörande för hela processen. Många länder ställer explicita krav på att problemidentifieringen skall vara förankrad i bästa tillgängliga vetenskapliga (evidensbaserat) underlag och data. Problemidentifieringen är viktig just för att den sätter gränser för vad som skall tas i beaktande när ett regelförslag analyseras och i synnerhet vilka för- respektive nackdelar som skall ligga i fokus.

### *Målformulering och syfte*

När problemet är identifierat och behovet av reglering är klarlagt är det andra steget att sätta upp mål och tydligt förklara syftet med regleringen. Utan tydlig målformulering är det svårt att i nästa steg väga fördelar och nackdelar mot varandra. En tydlig målformulering är även nödvändig för att det skall vara möjligt att följa upp och utvärdera effekterna av en reglering. I den mån det är möjligt bör målen vara kvantifierade. Om detta inte är möjligt är ett minimumkrav att de formuleras på ett sätt som i varje fall möjliggör uppföljning och utvärdering.

Både problembeskrivning och målformulering är centrala för att kunna genomföra en fullgod konsekvensutredning. Det är t.ex. nödvändigt för att uppnå tydlighet i vilka effekter som kan anses vara direkta och vilka som är sidoeffekter. Tydlighet på denna punkt är bl.a. nödvändig för att garantera att problem och mål håller samman. Om så inte är fallet finns det en risk att i de situationer då det råder tveksamhet kring om för- eller nackdelarna överväger att sidoeffekter, som inte ingår i problem eller målformuleringen, används för att motivera regleringen.

I samband med problem och målformuleringen måste en preliminär ambitionsnivå på konsekvensutredningen avgöras. Först efter detta steg påbörjas själva analysen. Att strukturera konsekvensanalysarbetet på detta sätt ser vi som en pragmatisk utvärderingsmetodik. En möjlig ansats är att genomföra tre olika nivåer av analyser; små konsekvenser, medelstora konsekvenser och omfattande konsekvenser. Kanada har valt att



använda sig av ett sådant system. Ett sådant system skulle vara praktiskt så tillvida att det kan anpassas till den svenska modellen för regelgivning. En enklare form av konsekvensanalys kan då t.ex. utföras av handläggare på en myndighet. Medelnivån av analyser kan genomföras på myndighets/verksnivå och den mest omfattande analysen kan genomföras på nationell nivå. Det flesta föreskrifter skulle sannolikt därför endast analyseras på myndighetsnivå.

För att operationalisera ett sådant system blir det nödvändigt att använda sig av någon form av system som gör det möjligt för handläggare att genomföra en initial analys. Den sannolikt mest framkomliga vägen är med hjälp av s.k. multikriterium analyser (MKA). I MKA-analyser identifieras ett antal kriterier som anses relevanta för att uppnå ett vist mål. Med detta som stöd kan en handläggare bedöma regleringsalternativ utifrån dessa kriterier. Enkelt uttryckt kan MKA-analyser ses som en filtreringsmekanism för att avgöra när en mera omfattande analys behöver göras.

#### *Noll-alternativet*

Det tredje steget i analysen är att beskriva noll-alternativet (referensalternativet, eng. baseline), d.v.s. en beskrivning av situationen och hur den kommer utvecklas om inget görs. Observera att noll-alternativet inte nödvändigtvis beskriver dagsläget, utan vad som sker om inget görs. Ett miljöproblem kan t.ex. både öka eller minska över tiden utan att reglerade myndigheter gör något. Om noll-alternativet inte är tydligt formulerat finns det en risk att regleringar som avser att åtgärda ett problem idag blir otidsenliga, och i värsta fall samhällsekonomiskt betungande.

#### *Åtgärdsalternativ*

Det fjärde steget i analysen är att identifiera samtliga realistiska alternativ för att åtgärda problemet och uppnå målsättningen. I samband med detta bör även kausalsambandet mellan de olika åtgärdsalternativen och problemet beskrivas. I Kanada ställs krav på att såväl regleringsalternativ som icke-regleringsalternativ skall identifieras. Det yttersta syftet med detta är att välja det alternativ som genererar den största samhällsekonomiska nettoytan.

#### *Konsekvenser*

Efter att åtgärdsalternativen är identifierade återstår att genomföra själva konsekvensanalysen, d.v.s. identifiera och kvantifiera de olika konsekvenserna för respektive alternativ. Det är nödvändigt att beakta alla konsekvenser, vilka kan omfatta allt från administrativa och företagsekonomiska kostnader till miljö, sociala och fördelningspolitiska konsekvenser. Det vill säga de samhällsekonomiska effekterna skall identifieras. Lämpligen omfattar detta ett resonemang kring vilka marknader som berörs och vilka de fördelningspolitiska effekterna blir. Från ett ekonomiskt analysperspektiv är det med andra ord lämpligt att marknader identifieras och ett resonemang förs kring hur de olika åtgärderna kan komma att spilla över till andra marknader och ha sekundära effekter. Vidare bör det betonas att samtliga marknadsingrepp som avser att åtgärda ett marknadsmisslyckande kommer per automatik även att få fördelningseffekter, och vice versa. Detta är viktigt att medvetet ta med i beräkningen då det kan finnas mer eller mindre effektiva sätten att uppnå såväl fördelningspolitiska mål som ekonomiskpolitiska mål.

I detta skede av konsekvensutredningen bör således en kostnadsnyttokalkyl upprättas. Beroende på ambitionsnivå kan denna analys sträcka sig från en enkel tabell med kvalitativa kostnader och intäkter till mera sofistikerade analyser med monetära värden på

de samhällsekonomiska effekterna och analys av de indirekta och sekundära effekterna. För mindre omfattande regleringar kanske det räcker med en kvalitativ konsekvensanalys av varför regleringen är önskvärd och vad konsekvenserna blir. Bedöms regleringen ha mera omfattande konsekvenser är det rimligt att kräva en mera kvantitativ analys. Är det fråga om ansevliga konsekvenser krävs mycket omfattande analyser och antagligen nationellt samlade resurser för att utföra dessa.

Vidare bör vikten av likartade antaganden poängteras. Om olika myndigheter använder olika antaganden avseende exempelvis diskonteringsränta eller det uppskattade värdet av ett mänskligt liv kan det leda till felprioriteringar. Från den teoretiska analysen kan det visas att det leder till samhällsekonomisk ineffektivitet och välfärdsförluster. I detta skede ingår också att göra en risk- och känslighetsanalys av gjorda antaganden.

Utvärderingsmetodik och i synnerhet kostnadsnyttokalkyler baserar sig på ett stort batteri av olika ekonomiska metoder, tekniker och ackumulerade faktiska värden på diverse komponenter. För att framgångsrikt använda sig av denna kunskapspool krävs erfarenhet och relevant utbildning. Man bör därför ha respekt för svårigheterna att göra denna typ av analyser samtidigt som det måste finnas ett visst utrymme för pragmatism, dvs. att göra så gott det går men med en systematisk ansats.

Det fortsatta arbetet med regelförenkling kan med fördel även innebära utarbetande av s.k. grönböcker eller guidelines. Ett annat område kan vara att erbjuda kompetensutveckling och kurser för berörda personer och att bygga upp nationellt samlade resurser. Slutligen bör betonas vikten av fler ex post utvärderingar då sådana dels ger information om regleringen fortfarande är ändamålsenligt utformad och haft avsedd effekt, dels utgör en informationskälla för kommande ex ante utvärderingar av förslag till nya regleringar.

## Summary

Studies show that the economic effects of regulations are significant. The regulatory burden affects competitive pressure, business dynamics, resource allocation, the growth of productivity and thereby, economic growth. The indirect and second order effects of regulations are considerable. There is a lot to be gained, therefore, through an effective regulatory process.

### *Objectives for regulations and mechanisms for the establishment of regulations*

Certain types of regulations are of central importance for the functioning of society and are crucial for economic development and welfare. These fundamental regulations are considered "rules of the game", and encompass everything from formal legislation and regulations to more informal institutions such as social norms. These institutions and regulations affect how the incentive structure in a society appears, and thereby governs the behaviour of individuals and companies. The fundamental institutions such as the private ownership or protection of economic freedoms, such as freedom of contract or trade, are examples of rules of the game that are crucial to a functioning society. These institutions can be said to be efficient, as far as relating to creating large economic advantages at relatively low cost.

There are, in addition, four forms of market failure that can justify intervention in the form of regulations. These are public goods, external effects, natural monopolies (imperfect competition) as well as information asymmetries. When one of these market failures occurs, an economy will not automatically lead to an economically effective outcome. Regulations can then be justified for the purpose of rectifying these market failures and thereby leading to welfare benefits. Alternatively, there are socially motivated regulations which are concerned with achieving a distribution policy or social goal. Regulations are often implemented for the purpose of achieving a mix of both efficiency and distribution policy goals.

There are, however, many rules where it is ambiguous as to whether the economic net benefits are positive or negative. Extensive research has been conducted concerning why these uncertain rules exist, from an efficiency point of view. Most well-known is the public choice school's analysis of "political failures". From this perspective, political processes are characterised to a large extent by influence from special interest groups and short-sightedness, elements which obstruct efficient regulation and lead instead to overregulation. One of the most well-known contributions is George Stigler's "capture theory", which demonstrates that companies and organizations often manage to "capture" or gain influence over regulating authorities or other public bodies and cause them to reduce competition or in another way benefit the company or organization in question. From this perspective, both the demand for and supply of regulations will consequently be higher than what is economically justified. Furthermore, the regulations implemented cannot be expected to be effective. Different interest groups can be expected to appropriate various types of privileges for themselves (known as "rent-seeking") through demands for regulations.

Another approach to explaining the origins of the regulatory burden is found in the "Austrian school". The starting point here is instead that each regulation in itself is well-meaning and perhaps justified, but that these interventions into the market's way of

operating, besides the rules of the game mentioned above, more or less unintentionally result in distortions and problems. These, in turn, motivate new interventions.

### *Importance of impact assessments*

In order to improve and make the provision of regulations more efficient, focus should be on the complete economic consequences which result from a regulation, and then weigh these against the total public welfare. The key to success in this area lies in the work with impact assessments. In other words, a prerequisite for more effective rules is highly qualitative impact assessments which are founded in economic theories and methods. No system or procedure can compensate for a deficient impact assessment. Without such, it is not possible to produce an adequate basis for decisions.

This study is based on the Swedish Ordinance on Regulatory Impact Assessment, and has a clear global orientation. It is likely that the USA and Canada have come furthest in their work to make the regulatory process as economically effective as possible. These countries' systems for evaluation of rules have therefore been studied in particular, and have been used as a foundation. We wanted to provide a generic structure for the content of an impact assessment. Other countries, as well as Swedish authorities, have guidelines which follow this structure to a great extent.

### *Identification and definition of problems*

The first step in an impact assessment is to identify and define the problem. This step is also the most important as the identification of problems and definitions of what is considered to be the problem are crucial to the entire process. Many countries set explicit requirements for the identification of problems being founded in the best available scientific (evidence-based) information. The identification of problems is important because it sets limitations for what shall be taken into consideration when a proposed regulation is analysed and, in particular, which advantages and disadvantages shall provide the focus.

### *Purpose and the formulation of goals*

When the problem has been identified and the need for regulation has been specified, the second step is to set goals and explain the purpose of the regulation clearly. Without clear goal formulation, it is difficult to weigh advantages and disadvantages against each other in the next step. Clear goal formulation is also necessary to allow monitoring and evaluation of the effects of a regulation. The goals should be quantified in this phase if possible. If this is not possible, a minimum requirement is that they are formulated in a way which makes monitoring and evaluation possible in every case.

Both the definition of the problem and the goal formulation are key elements in producing an adequate impact assessment. It is necessary, for example, to achieve clarity as to which effects can be considered to be direct and which are side-effects. Clarity in this point is necessary to guarantee that problems and goals correspond to each other, among other things. If this is not the case, there is a risk in situations where doubts exist concerning whether the advantages outweigh disadvantages or vice versa, that side-effects which are not part of the problem or goal formulation are used to justify the regulation.

In connection with problems and goal formulation, a preliminary ambition level for the impact assessment must be determined. Only after this step does the actual analysis begin. We see the structuring of impact assessment work in this way as a pragmatic evaluation method. One possible approach is to perform three different levels of analysis; small

consequences, medium consequences and extensive consequences. Canada has chosen to use a system like this. Such a system would be practical as far as it can be adapted to the Swedish model for regulatory provision. An authorities officials can then perform a simpler form of impact assessment, for example. The middle level of analyses can be performed at the authority/department level and the most extensive analysis can be performed at a national level. It is therefore likely that the majority of regulations would only be analysed at the authority level.

In order to operationalize this type of system, it becomes necessary to use some form of system, which makes it possible for officials to perform an initial analysis. It is likely that the most accessible path is with the aid of "multi criteria analyses" (MKA). In MKA analyses, a number of criteria are identified which are considered relevant for achieving a certain goal. Using this as support, an official can assess alternative regulations on the basis of these criteria. Expressed simply, MKA analyses can be seen as a filtering mechanism for determining when a more extensive analysis is required.

#### *Baseline*

The third step in the analysis is to describe the baseline (reference alternative), i.e., a description of the situation and how it will develop if nothing is done. Note that the baseline does not necessarily describe the current situation, but what will occur if nothing is done. An environmental problem, for example, can either improve or worsen over time without the regulatory authority doing anything. If the baseline is not formulated clearly, there is the risk that the regulations intended to remedy a current problem become out of date, and in the worst case scenario, economically burdensome.

#### *Alternative measures*

The fourth step in the analysis is to identify all realistic alternatives for remedying the problem and achieving the goals set. The causal relationship between the different alternative measures and the problem should also be described in connection with this. In Canada, both regulatory alternatives and non-regulatory alternatives shall be identified, in accordance with the requirements set. The ultimate purpose of this is to choose the alternative which generates the greatest economic net benefit.

#### *Consequences*

After the alternative measures have been identified, the consequence analysis itself remains to be performed, i.e., to identify and quantify the different consequences for each alternative. It is necessary to consider all consequences, which can encompass everything from administrative and business management costs to environmental, social and distributive policy consequences. The economic effects shall be identified, in other words. This appropriately encompasses a discussion about which markets are affected and what the distributive policy effects shall be. From an economic analysis perspective, it is suitable that the markets are identified and discussions is held regarding how the different measures may spill over to other markets and have second order effects. In addition, it should be emphasised that all market intervention relating to the remedying of a market failure will have automatic distributive effects, and vice versa. It is important to consciously factor this into the calculations, as there might be more or less effective ways of achieving both distributive policy goals and economic policy goals.

A cost-benefit analysis should therefore be produced at this stage of the impact assessment. Depending on the ambition level, this analysis may include a simple table with qualitative

costs and incomes or more sophisticated analyses with monetary values attached to economic effects and analysis of the indirect and second order effects. For less comprehensive regulations, it might be sufficient to produce a qualitative impact assessment of why the regulation is desirable and what the consequences will be. If the regulation is assessed as having more extensive consequences, it is reasonable to require a more quantitative analysis. If it is an issue involving considerable consequences, much more extensive analyses are required, probably involving the use of nationally compiled resources to perform them.

In addition, the importance of similar assumptions should be pointed out. If different authorities use different assumptions relating to, for example, the discounting rate, or the estimated value of a human life, this may lead to incorrect prioritization. It can be demonstrated using theoretical analyses that this leads to economic inefficiency and welfare losses. A risk and sensitivity analysis of the implemented measures shall be done at this stage.

Evaluation methods and, in particular, cost-benefit analyses, are based on a large battery of different economic methods, techniques and accumulated actual values of diverse components. To utilise this pool of knowledge successfully requires experience and a relevant education. Respect should therefore be given to the difficulties in doing these type of analyses at the same time as there must be some room for pragmatism, i.e., to do it as well as possible, but with a systematic approach.

The continuing work of simplifying regulations can also entail the advantageous production of Green Papers or guidelines. Another area can be to encourage competence development and courses for relevant people, and to build up nationally compiled resources. Finally, the importance of more ex-post evaluations should be emphasized, as these both provide information about whether the regulations are still appropriately designed and are having the desired effects, and comprise an information source for future ex-ante evaluations of proposals for new regulations.

# 1 Bakgrund

Regleringar har idag en omfattande påverkan på ekonomiska och sociala aktiviteter. Det moderna välfärdssamhället som växt fram under efterkrigstiden innebär både omfattande skatteuttag och omfattande ambitioner att genom politiska styrmedel stimulera samhällsutvecklingen i önskad riktning. Exempelen på hur denna påverkan går till är mångfaldiga. Innehållet i maten vi äter, hur den framställs och förädlas, hur och när vi skall arbeta, hur våra bostäder utformas och så vidare regleras in i detalj. Likaså är företag och organisationer samt utbytet av varor av tjänster underkastade omfattande regleringar. Dessa regleringar har som syfte att förbättra samhällets utveckling, men kan samtidigt ge upphov till andra effekter som inte är lika önskvärda.

Trots att det finns en omfattande mängd av olika former av regleringar finns det en mycket begränsad kunskap om vilken samhällsekonomisk nytta som många regleringar medför, än mindre är det känt vilka samhällsekonomiska kostnader alla dessa regleringar ger upphov till. Sverige har i dag ca 1 270 lagar, 2 200 förordningar samt 8 100 föreskrifter och allmänna råd som kräver att företag fyller i 94 miljoner blanketter vilka efterfrågas av ca 90 olika myndigheter. Tillväxtverket har uppskattat enbart de administrativa kostnaderna för att följa regelverket till 96 miljarder kronor, vilket är en minskning från 2011 med tre procent (se [nnr.se/om](http://nnr.se/om)). Kunskapen om vilka fördelar respektive nackdelar dessa regler skapar är begränsad. Det finns således ett behov av att systematiskt analysera effekterna av befintliga och, i synnerhet, alla nya regler.

Regleringar utgör med andra ord en mycket heterogen massa som inte enkelt låter sig reduceras till några få analyserbara dimensioner. Att beräkna konsekvenserna av regleringar utgör ett mycket komplex problem.<sup>1</sup>

När regler införs måste politiker och/eller tjänstemän inom den offentliga sektorn fatta beslut om vilka delar av våra liv som skall regleras, hur dessa regler skall utformas och hur stränga reglerna skall vara. Besluten att reglera en fråga kompliceras av det faktum att regleringsprocessen i Sverige sker i "kedjor": riksdagen stiftar lagar, regeringen ger ut förordningar och myndigheter ger ut föreskrifter och rekommendationer. Dessutom finns också EU-nivån. Så till vida har Sverige ett så kallat flernivåstyrningssystem som bidrar till att göra regelgivningsprocessen mera komplex. Effektiva och smarta regleringar förutsätter med andra ord att regleringsprocessen fungerar väl i samtliga nivåer och att konsekvensutredningar genomförs i rätt skede.

Ofta kompliceras också processen av att orsakssambanden är komplexa och att det finns flera alternativa angreppssätt. Ta trafiksäkerhet som ett exempel. Trafiksäkerheten påverkas av de krav som ställs på körkort, hastighetsbegränsningar, fordonens kvalitet och utformning. Om myndigheter vill minska de negativa effekterna av trafikolyckor kan det göras genom att reglera alla ovan nämnda dimensioner; körkortskraven kan skärpas, hastighetsbegränsningen kan sänkas, säkerhetskrav på fordonen kan ställas. Vilka åtgärder minskar trafikskadorna mest till en given kostnad? Vanligen är man inte villig att öka trafiksäkerheten till varje pris, vissa åtgärder är helt enkelt alltför opraktiska eller kostsamma för att vara aktuella. Istället är det önskvärt att finna metoder för att välja de åtgärder som minskar trafikskadorna till lägsta möjliga kostnad. Kan det t.o.m. vara så att skador kan undvikas om resurserna läggs på ett helt annat område? Hur vet vi att en miljon

<sup>1</sup> *Omfattar såväl beteendemässig som strukturell komplexitet.*

kronor som investeras i trafiksäkerhet är bättre användning av offentliga medel än en investering i t.ex. miljöförbättrande åtgärder?

Som vägledning vid dessa beslut har politiker och tjänstemän ofta ett svagt eller ofullständigt underlag. Detta kan t.ex. jämföras med medicin eller arbetsterapi där beslut utan ett evidensbaserat underlag är i det närmaste otänkbart och till skillnad från statsfinansiella utgifter, som kan spåras mycket noggrant och är underkastade strikta regler, är regleringar inte underkastade samma granskning och genomlysning. Statsutgifterna är t.ex. underkastade budgetregler såsom utgiftstak. Motsvarande transparens och kunskap finns inte om regleringar. Detta är naturligtvis svårt att uppnå då det inte finns något enkelt sätt att värdera samhällsekonomiska kostnader och intäkter förknippade med olika typer av regleringar. Regleringar kan sägas ha två särskiljande drag: 1) problemformuleringar och målsättningar är inte alltid helt tydliga och 2) effekterna kan inte helt enkelt ges monetära värden.

Runt om i världen finns det en stigande insikt om regleringars ekonomiska betydelse – det kostar att reglera – samtidigt som det finns en insikt om svårigheterna att kvantifiera och analysera reglers effekter. Därav följer även en stigande insikt om betydelsen av att ha en effektiv och transparent regelgivningsprocess som i största möjliga mån garanterar att nya regler leder till en välfärdsförbättring för samhället som helhet (se bl.a. Economist, 2012, för artiklar om regleringars samhällsekonomiska effekter). Världsbanken (2012) bedriver sedan något årtionde ett omfattande arbete med att kartlägga regelbördan för företag internationellt.

I Sverige bedrivs arbetet med att minska de administrativa regelkostnaderna för företag sedan cirka tio år. En studie genomförd på uppdrag av Tillväxtanalys (2011) visar bl.a. att de samhällsekonomiska effekterna av regler är betydande och att de indirekta effekterna<sup>2</sup> på ekonomin är ansevärda. Studien visar att regelbördan påverkar näringslivsdynamiken och tillväxten negativt. Arnold, Nicoletti och Scarpetta (2011) finner i en annan studie att produktmarknadsregleringar påverkar konkurrenstrycket, resursallokering och produktivitetstillväxten negativt. Huvudslutsatsen i båda dessa studier är att de indirekta och sekundära effekterna av regleringar är ansevärda och underskattade. Mycket står att vinna genom en effektiv regleringsprocess.

Den svenska regeringen arbetar sedan ett antal år tillbaka med att förenkla regelverk och minska *regelbördan* för företag. Utgångspunkten har varit just det att regler ger upphov till stora kostnader som lätt förbises vid tillkomsten. Regeringens målsättning har bl.a. varit att under perioden 2006 – 2012 minska den administrativa kostnaden för företag med 25 procent. Fokus i detta arbete har emellertid legat framförallt på de direkta administrativa kostnaderna som regler ger upphov till. Det kan t.ex. vara kostnader att upprätthålla bokföring eller skatterapportering. Dessa kostnader utgör emellertid endast en bråkdel av de totala samhällsekonomiska kostnader som regler ger upphov till. För samhällsekonomiskt effektiva regler är det därför nödvändigt med en bredare ansats. I en nyligen publicerad rapport – *Regelförenkling för företag – Regeringen är fortfarande långt ifrån målet* – konstaterar Riksrevisionen att fokus på administrativa kostnader har varit för snävt tilltaget (Riksrevisionen, 2012a)<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Indirekta effekter avser effekter på ekonomisk dynamik, t.ex. då en marknad anpassar sig från ett jämviktsläge till ett annat. Sekundära effekter avser istället effekter som påverkar andra marknader utöver den som direkt avses med regleringen.

<sup>3</sup> Riksrevisionen konstaterar bl.a. att 73 procent av företagen inte har märkt någon skillnad samt endast 14 procent av reglerna har blivit enklare. Riksrevisionen konstaterar att: "En orsak till att arbetet med att



## 1.1 Syfte och inriktning

För att uppnå målet om effektivare och ”smartare” regleringar är det nödvändigt med konsekvensutredningar som i möjligaste mån besvarar frågan huruvida ett regelförslag är samhällsekonomiskt motiverat. Då det inte existerar några universalmetoder för att beräkna konsekvenserna av en reglering är det istället nödvändigt att arbeta med någon form av analysstrategi. Tydlig problemformulering (varför finns det ett behov av reglering?) är ett nödvändigt villkor för att kunna genomföra någon form av beräkning. På motsvarande sätt är det nödvändigt med tydliga mål som är kopplade till problemet för att en utvärdering skall vara möjlig. Vidare är det nödvändigt med någon form av symmetriprincip som ställer konsekvensanalysens omfattning i rimlig proportion till dess förväntade effekter.

Denna rapport syftar till att besvara två frågor: När bör regelförslag föranleda en konsekvensutredning och vad bör den innehålla? Detta syftar i sin tur ytterst till att effektivisera regelgivningsprocessen och förbättra regelgivningen för att på så sätt säkerställa att regleringar sker smartare och effektivare. Ambitionen är vidare att denna rapport skall utgöra ett underlag för att utarbeta beräkningsmodeller och metoder för konsekvensutredningar. Avstampet för rapporten är förordning (2007:1244) om Konsekvensutredning vid regelgivning. I synnerhet tar vi avstamp i § 6 som stipulerar innehållet i konsekvensutredningarna samt § 7 som ställer krav på ytterligare analyser i de fall regleringar får effekter för företag/näringsliv.

Förordningen ger emellertid ingen konkret vägledning för hur konsekvensutredningar skall genomföras, dess omfattning och vilka metoder som är lämpliga i olika sammanhang. Förordningen ger inte heller någon tydlig vägledning vilka faktorer som skall avgöra konsekvensutredningens omfattning.

Det finns med andra ord en gränsdragningsproblematik. Under vilka förutsättningar skall ett regelförslag föranleda en omfattande konsekvensutredning och när räcker det med en mindre omfattande analys? I samband med lagstiftning är det sannolikt motiverat med en mera omfattande analys, medan myndigheter som ger ut föreskrifter inte har samma utrymme eller behov av att genomföra analyser. Ett väsentligt generellt perspektiv i detta sammanhang är naturligtvis hur omfattande påverkan som kan förväntas. I situationer när vi kan förvänta oss att många företag och konsumenter berörs och det handlar om en stor påverkan i det enskilda fallet är det naturligt att mer omfattande konsekvensutredningar genomförs. Sedan finns också situationer när många påverkas, men i liten utsträckning och när få påverkas men i stor utsträckning. Även dessa fall bör vara föremål för särskilda insatser med avseende på konsekvensanalys. Gränsdragningen är med andra ord en grannlaga uppgift och det är inte ur alla perspektiv tydlig om prioriteringar måste göras för att urskilja situationer då föreskrifter har stora effekter och då det är motiverat med mera omfattande analyser.

Förordningen stipulerar att en reglering (föreskrift) skall föregås av en konsekvensutredning som innehåller en problembeskrivning, vad man vill uppnå samt vilka som berörs av regleringen. Analysen skall även omfatta kostnadsmissiga och andra konsekvenser för både den aktuella regleringen och alternativa regleringar samt en

---

*förenkla reglerna inte har kommit längre är att regeringen har fokuserat för mycket på de administrativa kostnaderna, vilket bara en del av företagens kostnader för regler. Regeringen har inte fokuserat arbetet mot de regler som är mest prioriterade av företagen. Enligt Riksrevisionens bedömning har arbetet inte utformats på ett strategiskt sätt.” Enligt Riksrevisor Claes Norgren: ”Åtgärderna för att minska bördan för företagen har inte satts in där de får störst effekt. Regeringen bör nu skapa en helhetsbild och fokusera på de tunga regelområdena i syfte att skapa bättre och effektivare regler”. (Se Riksrevisionen, 2012a och b)*

redogörelse för konsekvenserna om inga åtgärder vidtas. I de fall som den föreslagna regleringen medför konsekvenser för företagens arbetsförutsättningar eller konkurrensförmåga skall ytterligare analyser genomföras. Förordningen ställer även krav på uppföljning och utvärdering. Se vidare appendix 1 för § 6-8 ur förordning (2007:1 244).

Förordningen ställer med andra ord omfattande krav inte bara på en ekonomisk analys av den övervägda regleringens samhällsekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser, utan även en utförlig analys av de reglerings och icke-regeringsalternativ som står till buds. Utöver konsekvensutredningar genomförda *ex ante* skall regleringen dessutom följas upp *ex post* med utvärdering.

Utöver den befintliga stocken av regler så tillkommer varje år dessutom en mängd nya regleringar. Under 2011 inkom 461 remisser med författningsförslag till Regelrådet, som bl.a. har till uppgift att granska konsekvensutredningarna. Dessa föranledde 287 kanslisvar och 174 särskilda yttranden från Regelrådet. I 73 procent av fallen tillstyrktes förslagen av rådet medan endast 42 procent av konsekvensutredningarna ansågs vara godtagbara. I sina yttranden har Regelrådet som uppgift att ta ställning till huruvida ett förslag ur ett administrativt perspektiv är det mest lämpade. Har den minst krångliga lösningen valts tillstyrker Regelrådet förslaget. Utöver detta bedömer även rådet om § 6 och 7 i förordning (2007:1 244) om Konsekvensutredning vid regelgivning är uppfyllda (se Regelrådet, 2011). Regelrådet skriver själva:

*”För att en konsekvensutredning skall anses godtagbar krävs normalt att den innehåller en diskussion om alternativa lösningar samt en beskrivning av förslagets olika ekonomiska effekter för berörda företag” (Regelrådet, 2011, s 10).*

Under 2011 ansåg Regelrådet således att hela 58 procent av konsekvensutredningarna var bristfälliga. Om kraven på ekonomiska analyser stramades upp skulle sannolikt en mycket liten andel anses leva upp till intentionerna enligt § 6 och 7. Det finns med andra ord en risk för att regelgivare tar processuell hänsyn snarare än att fylla konsekvensutredningarna med materiellt innehåll.

Faktum är att många bedömare anser att framförallt USA och Kanada har kommit längre än EU i sitt arbete med att effektivisera regelgivningsprocessen. Bland annat arbetet med att kvantifiera kostnader och intäkter förefaller att ha kommit längre. Vid en internationell jämförelse ligger EU klart sämre till jämfört med USA. Se Tabell 1 för en jämförelse av hur väl kostnader och nyttor av regler dokumenteras.

Tabell 1 Sammanställning av USA:s Regulatory Impact Analyses och EU:s Impact Assessments

<i>Bedömningskriterier</i>	Procent av analyser i den amerikanska studien som inkluderat ett bedömningskriterium (n=74)	Procent av analyser i den europeiska studien som inkluderat ett bedömningskriterium (n=70)
<i>Uppskattning av totala kostnader</i>		
Tillhandahållit bästa skattat värde på totala kostnader	65 %	19 %
Tillhandahållit spann av totala kostnader	34 %	13 %
<i>Uppskattning av totala nyttor</i>		
Tillhandahållit bästa skattat värde på totala nyttor	22 %	13 %
Tillhandahållit spann av totala nyttor	26 %	3 %
<i>Uppskattning av netto nytta</i>		
Tillhandahållit ett bästa värde på netto nytta	12 %	13 %
Tillhandahållit ett spann av netto nytta	20 %	4 %

*Anm. Uppgifterna i den amerikanska studien är hämtade ur Hahn och Dudley's studie från 2007 baserat på regelpåverkansanalyser. Uppgifterna från den europeiska studien är hämtade ur Renda (2006) baserat på påverkansuppskattning. Se källa för närmare information. Siffrorna är avrundade uppåt till närmaste heltal. Motsvarande uppgifter för Sverige saknas.*

Slutligen kan det vara värt att bemöta en del av den kritik som riktats mot konsekvensutredningar. En del kritiker menar att det är kallsinnigt och oetiskt att genomföra konsekvensutredningar (t.ex. kostnads-nyttokalkyler) där konsekvenser av en reglering ges monetära värden och nyttan ställs mot kostnaderna (Ackerman och Heimzerling, 2004 och Kelman, 1981). Detta menar vi inte är korrekt eller ett alldeles för begränsat synsätt. Faktum är att det denna ansats måste ses om en i allt väsentlig human ansats till regleringar. Genom att utgå från välfärdsteorins grundläggande förutsättningar och i möjligaste mån översätta såväl samhällsnyttan och kostnaderna till en gemensam enhet, pengar, kan irrationella och ineffektiva regleringar undvikas (för diskussion se Greenstone, 2010).

Likaså är det också viktigt att poängtera att många av de beräkningsmodeller som används inom konsekvensutredningar är känsliga för antaganden och vanligen även förknippade med ansenliga mätproblem, vilket gör det svårt att uppskatta de monetära värdena för de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna. Oavsett mätproblem torde dock en noggrant genomförd analys utgöra ett bättre beslutsunderlag än ingen ekonomisk analys alls!

## 2 Regler och regelkostnader

### 2.1 Begrepp och definitioner

Regleringar omfattar ett brett register av olika instrument och verktyg som syftar till att styra företags och individers beteende, ofta är dessa även kopplade till olika former av sanktionsmöjligheter. Regleringar kan vara såväl marknadsbaserade (privata regleringar) som statliga eller offentliga. Exempel på privata regleringsmekanismer är frivilliga standardiserings-, kvalitets- och certifieringsorganisationer. Enligt OECD (1997) kan offentliga regleringar definieras som:

*“(...) the diverse set of instruments that governments use to impose requirements on enterprises and citizens. Regulations include laws, formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government, and rules issued by non-governmental or self-regulatory bodies to which government have delegated regulatory power.” (OECD, 1997 s. 196).*

Skatter utgör också ett viktigt styrinstrument, men är inte i strikt mening en reglering. Vi begränsar oss därför och berör inte konsekvensutredningar av skattelagstiftning (som då inkluderar statliga och kommunala budgetprocesser), även om det är viktigt att ha i åtanke att skatter kan utgöra ett kostnadseffektivt alternativ till regleringar och att detta tas med i beräkningen när nya regleringar övervägs. Både skatter och privata regleringar kan, beroende på omständigheterna, vara samhällsekonomiskt motiverade alternativ till offentliga regleringar.<sup>4</sup>

Från ett utvärderings- och analysperspektiv är det emellertid ovidkommande vilken typ av reglering vi talar om. Oavsett om det är frågan om lagstiftning, förordningar, andra typer av regleringar eller skatter är principerna för konsekvensutredningarna likartade. Likaså är beräkningsmetoder och analysverktyg i princip oberoende av regleringens omfattning. Låt vara att vissa metoder är alltför resurskrävande för att vara motiverade vid mindre omfattande regleringar. Det är dock viktigt att det är tydligt vad som skall utvärderas. En utvärdering kan t.ex. ske av en enskild regel eller av en grupp av regler simultant. I den utsträckning ett regleringsområde innehåller flera, mindre regler kan det vara mer meningsfullt att utvärdera hela grupper av regler.

Litteraturen innehåller många olika definitioner och kategoriseringar av regelkostnader och regelbörda. För en översyn se Tillväxtanalys (2010). Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är, och som också är nödvändigt för konsekvensutredningar, definitionen av regelkostnader de totala samhällsekonomiska kostnader en regel ger upphov till. Detta inkluderar alla administrativa kostnader, åtgärds och finansiella kostnader samt indirekta och sekundära kostnader. Dessa kostnader skall sedan ställas mot den totala samhällsnyttan av en regel. Utifrån ekonomisk teori kan de samhällsekonomiska effekterna av regleringar delas upp i två breda kategorier: Direkta och indirekta (sekundära) effekter. Direkta effekter avser de effekter som uppstår i omedelbar anslutning till den marknad som regleringen avser. De indirekta effekterna kan i sin tur delas upp i två grupper. Dels effekter som spillover från den primära marknaden till andra marknader genom att företagets produktion är relaterade till varandra i vertikala och horisontella utbyten, dels

<sup>4</sup> Skatter utgör inte vanligen inte ett alternativ för myndigheter och är så till vida praktiskt ovidkommande inom ramen för denna rapport. Skatter är dock ofta ett alternativ till regleringar och bör därför tas med i beaktande då ny lagstiftning skapas.

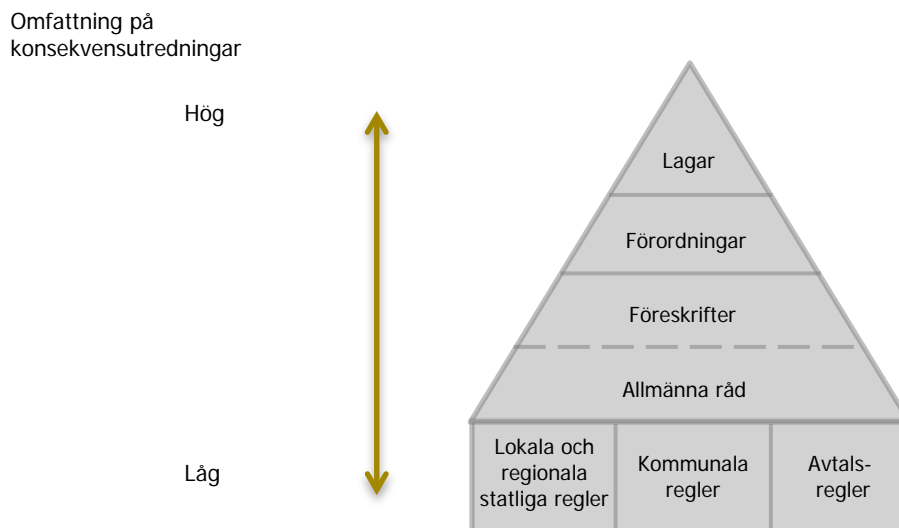
effekter som är dynamiska till sin natur och innebär påverkans effekter på utvecklingen över tid och i rummet. En fullständig redovisning av alla konsekvenser förutsätter med andra ord att samtliga dessa effekter beräknas.

## 2.2 Sveriges regelhierarki

Sveriges regelhierarki kan delas upp i fem nivåer. Sveriges grundlagar ligger i toppskiktet tillsammans med förordningar och direktiv från EU. Därefter kommer Sveriges lagar och förordningar, följt av föreskrifter och allmänna råd. I det understa skiktet finner vi lokala och regionala regler, kommunala regler och avtalsregler, se Figur 1.

Den hierarki som svenska regleringar följer kan ge en vägledning till när och hur omfattande konsekvensutredningar bör vara. Som nämndes inledningsvis har Sverige vad som inom en engelskspråkig litteratur brukar gå under benämningen ”multi-level governance” system. Bakom denna hierarki ligger en ”kedja” av reglerande instanser som går från riksdagen, regeringen via departement vidare till myndigheter och statliga verk.

Figur 1 Sveriges ”regelhierarki”



Källa: Figuren över regelpyramiden är hämtad från Sterzel (2001), s 6.

Lagstiftning (regleringar) sker på tre nivåer i Sverige: Riksdagen utfärdar lagar, regeringen utfärdar förordningar och myndigheter utfärdar myndighetsföreskrifter (eller enbart föreskrifter). Sverige påverkas även av de förordningar och direktiv som EU:s institutioner beslutar om.

EU-förordningar har samma verkan som lagar och gäller i medlemsländerna precis som de är skrivna. Det betyder att de inte får omarbetas eller justeras med hänsyn till medlemsländernas egna förhållanden. EU-direktiv däremot innehåller bindande bestämmelser som riktar sig till EU:s medlemsländer, men medlemsländerna beslutar själva vad som skall göras för att uppnå resultatet och målen satta i direktiven. Vid tvist kring målen avgör EU-domstolen om medlemslandet uppfyllt intentionerna i direktivet eller ej (EU-upplysningen, 2012).

Författning är ett samlingsnamn för lagar, förordningar och föreskrifter. Den högsta nivån av lagar i ett land är grundlagarna. Andra lagar får aldrig strida mot vad som står i en grundlag. Dock kan grundlagar justeras så att EU:s förordningar omnämns i grundlagarna. Grundlagarna är svårare att ändra än andra lagar för att de utgör grunden för demokratin. En vanlig lag ändras genom ett riksdagsbeslut, men en förändring i en grundlag kräver att riksdagen fattar två likadana beslut med ett allmänt riksdagsval mellan de två besluten. Denna konstitutionella mekanism gör att mera tid ges till analys, vilket, som vi skall återkomma till, har en viktig funktion i alla typer av regelgivning (se Riksdagen).

En regel som berör enskilda medborgare och företag måste finnas i form av lag. I Sverige finns det ungefär 1 200 lagar som riksdagen beslutat över. Till skillnad från lagar är svenska förordningar regler som regeringen kan besluta om utan riksdagens medgivande. En förordning är regler som inte berör enskilda medborgare direkt utan gäller oftare regleringar av statliga myndigheters arbete.

Föreskrifter är detaljregler som styr sakområden och dessa kan myndigheter efter bemyndigande själva besluta om genom att utfärda en myndighetsföreskrift. Det finns två olika typer av föreskrifter, de föreskrifter som är bindande och allmänna råd som inte är formellt bindande. Dessa allmänna råd är just råd och inte tvingande som föreskrifterna och finns för att ge vägledning för privatpersoner eller företag att följa lagar och föreskrifter genom att förtydliga begrepp eller rekommendera handlingsförlopp i olika situationer. Totalt finns det ungefär 8 100 myndighetsföreskrifter och allmänna råd (Lagrummet.se).

Konsekvensutredningar görs under utredningsfasen i regelprocessen. Myndigheter och berörda parter har möjlighet att lämna synpunkter på förslagen till nya regler under remissomgångarna i regelprocessen. Främsta syftet med de konsekvensutredningar som görs i dag är att belysa kostnader och konsekvenser av ett förslag till nya eller ändrade regler.

Regelrådet instiftades av Näringsdepartementet under 2008 i syfte att granska regelprocessen och rådets uppdrag i detalj finns beskrivet i Dir. 2008:57 och 2008:142 (Regelrådet, n/a). Som en fristående, statlig kommitté har Regelrådet mandat att granska utformningen av nya regelförslag och ändring av befintliga regler som kan få effekter för näringslivet. Rådet har också till uppgift att ta ställning till om regler utformas så att de uppnår lägsta administrativa kostnad och högsta effektivitet och bedömer därför också kvalitén på konsekvensutredningarna som görs vid regelutformningen.

I augusti 2011 fick Regelrådet, i Dir. 2011:71, utökat ansvarsområde så att det kan granska regelutformningen i ett tidigare skede. Rådet ska också i sin rådgivande funktion prioritera stödet till kommittéers arbete med konsekvensutredningar. Regelrådet har idag mandat för att bedriva verksamheten fram till årsskiftet 2014.

### 3 Regleringar i ekonomisk teori

Synen på och det ekonomiska tänkandet kring regleringar har genomgått flera faser under 1900- och början på 2000-talet. Likaså har synen på samhällets möjligheter att korrigera marknadsmisslyckanden och därmed öka medborgarnas välfärd förändrats. Under efterkrigstiden fram till 1970-talet fanns det i många länder en stark tilltro till statens förmåga att reglera i syfte att öka medborgarna välfärd. Under denna period var mycket av det ekonomiska tänkandet fokuserat på att identifiera marknadsmisslyckanden samt hur dessa bäst kunde korrigeras. Under 1970- och 1980-talen började den akademiska forskningen allt mer ifrågasätta antagandet att regleringar alltid tillkommer i syfte att främja samhällsintresset och samhällets välfärd.

I följande avsnitt om regleringar i ekonomisk teori tar vi avstamp i den så kallade välfärdsteoretiska litteraturen. Välfärdsteorin identifierar de situationer och omständigheter då regleringar kan leda till välfärdsökningar. Därefter följer en diskussion om olika former av marknadsmisslyckanden och andra skäl till att reglera. Sedan följer en diskussion kring orsakerna till varför regleringar kan komma att införas trots att de inte är välfärdsteoretiskt motiverade eller ligger i linje med samhällsintresset. Detta utgör grunden för att förstå vad konsekvensutredningar bör innehålla samt vilka beräkningsstöd som kan finnas.

#### 3.1 Regleringsteori: Varför behövs regleringar och hur kan regleringar motiveras?

Vanligen motiveras regleringar med att de ska korrigera någon form av marknadsmisslyckande och därmed leda till en välfärdsvinst. Det kan då handla om negativa externa effekter som annars blir en konsekvens på en fri marknad, transaktionskostnader, kollektiva nyttigheter som inte realiseras vid fria marknader eller naturliga monopol och problem med bristande konkurrens, som innebär att utfallet hos fria marknader inte blir den bästa möjliga situationen för samhället som helhet. Alternativt finns socialt motiverade regleringar som avser att uppnå ett fördelningspolitiskt eller sociala mål. Reglering avser med andra ord att förbättra (effektivisera) resursallokeringen av samhällets resurser eller uppnå en omfördelning.<sup>5</sup>

Att katalogisera alla former av regleringar är inte bara en monumental uppgift utan det är även svårt att göra en gränsdragning mellan mer marginella ingrepp och substantiella regleringar. Det finns därför ett behov av att förenkla och finna analysverktyg för att förstå effekterna av regleringar. Detta avsnitt ger en överblick över de olika situationer som kan ligga till normativ grund för offentliga ingrepp och regleringar. Ofta genomförs regleringar i syfte att uppnå en mix av såväl effektivitets- som fördelningspolitiska mål. Regleringar som t.ex. avser att korrigera ett marknadsmisslyckande kommer med stor sannolikhet även att ha fördelningseffekter. Med detta förstås att regleringar ofta ger upphov till konsekvenser som egentligen inte är önskade och i den mån de eventuellt introducerar en ny form av imperfektion på en marknad är det angeläget att jämföra densamma med den nytta som regleringen åstadkommer i enlighet med givet förslag.

<sup>5</sup> *Regleringar kan även ha till syfte att stabilisera marknader (t.ex. arbetsmarknaden eller finansmarknaderna). Denna rapport berör inte denna typ av regleringar explicit. För en diskussion av de olika syftena med regleringar se Musgrave (1959).*

Det vanligaste regleringsmotivet är någon form av marknadsmisslyckande som leder till en ineffektiv hushållning med resurser. Det finns fyra former av marknadsmisslyckanden: naturliga monopol, externa effekter, kollektiva nyttigheter samt informationsasymmetrier. För att förstå varför marknadsmisslyckanden uppstår och hur dessa kan påverka resurshushållning och fördelning, är det nödvändigt att utgå från den funktion prismekanismen har i en marknadsekonomi och vad som kännetecknar en väl fungerande och samhällsekonomiskt effektiv marknad.

Som vi skall återkomma till nedan så har distinktionen mellan *partiell jämviktsanalys* och *allmän jämviktsanalys* bäring på typen av konsekvensanalys och framförallt på hur omfattande den skall vara. Ett vanligt inslag i konsekvensutredningar är så kallade kostnads-nyttokalkyler. En begränsning med dessa är dock att de ofta endast undersöker de primära (direkta) effekterna på den specifika marknaden som är föremål för reglering. Många gånger kan detta anses vara tillräckligt, framförallt i de situationer då det är rimligt att anta att effekterna av en reglering inte spiller över på andra marknader eller på hela ekonomin utan istället har en isolerad effekt. Detta är ett förenklat antagande som i många sammanhang kan anses vara acceptabelt. Däremot är en sådan analys otillräcklig i de situationer då en reglering inte bara påverkar den reglerade marknaden direkt, utan även andra marknader indirekt.

En arbetsmarknadsreglering kommer till exempel med stor sannolikhet att ha effekter som spiller över på andra marknader och påverkar hela ekonomin. En partiell jämviktsanalys av en arbetsmarknadsreglering riskerar därför att vara missvisande. Det är istället nödvändigt att komplettera med en analys som inkluderar de sekundära effekterna på andra marknader. En allmän jämviktansats kan i detta fall vara nödvändig för att studera hur regleringen spiller över på andra delar av ekonomin.

Denna typ av analyser ställer emellertid avsevärt högre krav på såväl analysmodeller som på mängden data. Av naturliga skäl förutsätter en allmän jämviktsanalys tillgång till statistik över hela ekonomin samt en ekonomisk modell över sambanden i ekonomin. Denna typ av analysmodeller bygger ofta på kombinationer av sofistikerade ekonometriska metoder som kartlägger sambanden mellan olika marknader, input-output modeller över vilka insatsvaror och produktion som förs över mellan olika branscher, allmän jämviktsmodeller samt ytterligare modeller hämtade från ekonomisk teori.

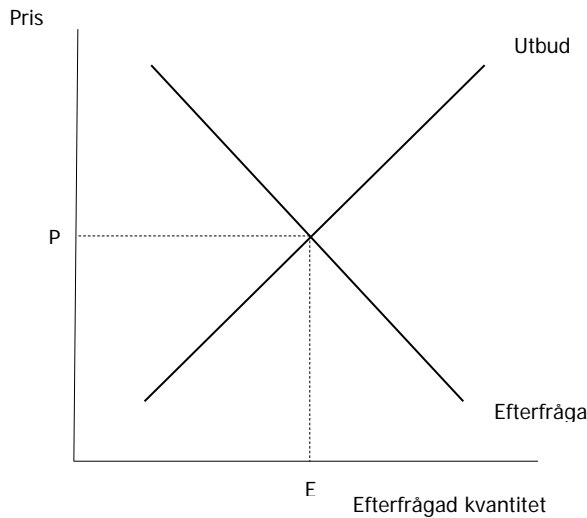
### **3.2 Vad krävs för att en ekonomi skall fungera effektivt?**

Som nämnts ovan motiveras vanligen regleringar med att de avser att korrigera ett problem som inte marknaden själv klarar av att lösa. För att kunna utvärdera regleringar är det därför nödvändigt att veta på vilket sätt och under vilka villkor marknaden är samhällsekonomiskt effektiv.

Anta en marknad för vara  $X$ . På den ena sidan av denna marknad finns det en eller flera producenter som erbjuder varan. På andra sidan befinner sig kunderna (konsumenterna) som efterfrågar varan. I sin enklaste form kan marknaden för vara  $X$  beskrivas med två kurvor: utbudskurvan och efterfrågekurvan. Efterfrågekurvan kan tolkas som konsumenternas betalningsvilja för vara  $X$  vid olika priser, se Figur 2.



Figur 2 Utbud och efterfrågan



Det är möjligt att visa att den marginalnytta som konsumenterna får av vara  $X$  motsvarar det pris de är villiga att betala. Vid kvantitet  $E$  är konsumenterna villiga att betala priset  $P$  men inte mera. Av detta följer att konsumenters marginalnytta ( $MU_x$ ) är lika med priset,  $P_x$ :

$$MU_x = P_x \quad (1)$$

Den negativa lutningen på efterfrågekurvan kan även tolkas som avtagande marginalnytta av ytterligare konsumtion. Utbudskurvan, på en konkurrensutsatt marknad, kommer att bestämmas av marginalkostnaden ( $MK_x$ ) för att producera ytterligare en enhet.

$$MK_x = P_x \quad (2)$$

Jämviktsläget på marknaden är alltså då marginalkostnaden för att producera ytterligare enhet är lika stor som konsumenternas marginalnytta ( $MK_x = MU_x$ ). Observera att om detta villkor är uppfyllt finns det ingen möjlighet att förändra något eller påverka resursallokeringen utan att det minskar samhällets totala välfärd. I en situation som denna sägs utfallet vara Pareto-optimalt. Pareto-optimalitet innebär att ingen kan få det bättre utan att någon samtidigt får det sämre.

Denna analys gäller för en enskild marknad, men analysen kan generaliseras till att omfatta alla marknader för produkter och tjänster. För att hantera detta använder sig ekonomer av så kallad allmän jämviktsanalys (*general equilibrium analysis*). Allmän jämviktsanalys tar hänsyn till relativa priser och konsumenternas relativa nytta av olika produkter och tjänster.

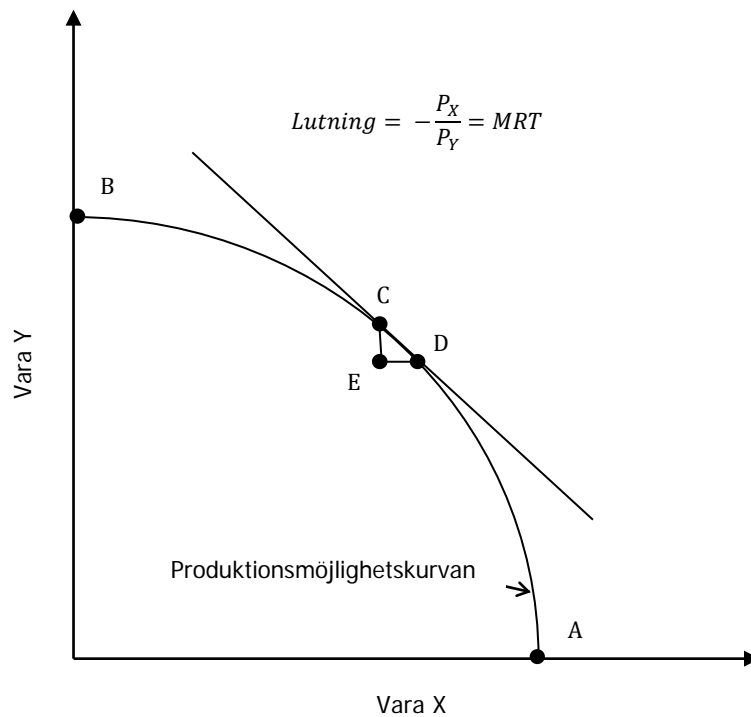
Den enklaste formen av allmän jämviktsanalys illustreras i Figur 3. På axlarna  $X$  och  $Y$  visas utbudet för två varor/tjänster. För enkelhetens skull kan  $Y$  sägas representera samtliga varor och tjänster som finns på marknaden utöver vara  $X$ . Kurvan som i detta sammanhang motsvarar utbudskurvan går under benämningen produktionsmöjlighetskurvan ( $PMK$ ). Som namnet antyder visar kurvan hur mycket som är möjligt att producera givet samhällets befintliga resurser. Samhället kan välja att producera enbart vara  $X$  vid punkt A, enbart vara  $Y$  vid punkt B eller någon kombination där emellan. Lutningen på kurvan benämns på engelska *marginal rate of transformation (MRT)*, som helt enkelt visar substituerbarheten

mellan  $X$  och  $Y$ . Om ekonomin rör sig från punkt  $C$  till punkt  $D$  så innebär det att produktionen av vara  $Y$  minskar med  $CE$  samtidigt som produktionen av vara  $X$  ökar med  $ED$ . Detta innebär en resursbesparing som motsvarar  $(\Delta Y)(MK_Y)$ , det vill säga minskningen i  $Y$  multiplicerat med marginalkostnaden för att producera  $Y$ . Detta innebär att lutningen på produktionsmöjlighetskurvan kan uttryckas som:

$$MRT = -\Delta Y/\Delta X = -MK_X/MK_Y = -P_X/P_Y \quad (3)$$

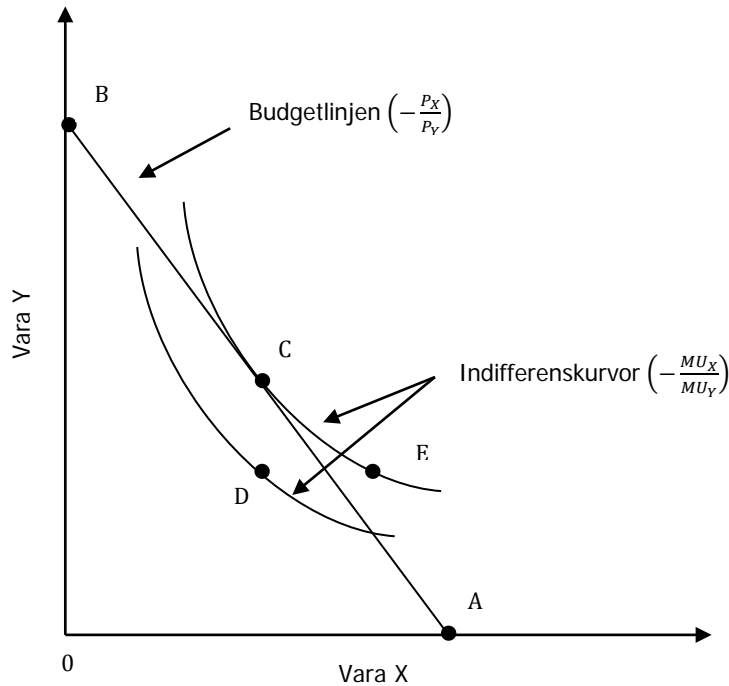
$MRT$  uttrycker helt enkelt kvoten mellan marginalkostnaden att producera  $X$  respektive  $Y$ . Under antagande om perfekt konkurrens kommer dessutom kvoten att bli lika med priskvoten  $(-P_X/P_Y)$ . Företag och producenter optimerar produktionsmöjlighetskurvan så att kvoten mellan marginalkostnaderna  $(-\frac{MC_X}{MC_Y})$  är lika med kvoten mellan priserna  $(-\frac{P_X}{P_Y})$ .

Figur 3 Ekonomiskt effektiv produktion



Motsvarande analys kan också göras för efterfrågesidan av marknaden. Konsumenternas preferenser mäts med s.k. indifferenskurvor, som illustreras nedan i Figur 4.

Figur 4 Ekonomiskt effektiv allokering av resurser



Produktionsmöjlighetskurvan i figur 3 tar samhällets resurser som givna och visar vilka kombinationer som är möjliga att producera givet denna resursbegränsning. Indifferenskurvorna tar konsumentnyttan för given och visar vilka kombinationer av X och Y som genererar samma nytta (tillfredsställelse). De två indifferenskurvorna illustrerar två olika nyttonivåer. Om en konsument/er förflyttar sig från punkt C till punkt E innebär det en nyttominskning motsvarande  $(\Delta Y)(MN_y)$ . För att förbli på samma nyttonivå och därmed röra sig på samma indifferenskurva krävs det att:  $(\Delta Y)(MN_y) = (\Delta X)(MN_x)$ . Lutningen på indifferenskurvan, som går under den engelska benämningen *marginal rate of substitution* (*MRS*), kan uttryckas:

$$MRS = - \Delta Y / \Delta X = - MN_x / MN_y \quad (5)$$

Lutningen på budgetlinjen kan uttryckas som:

$$- OB/OA = - P_x/P_y \quad (6)$$

Om konsumenter maximerar sin välfärd genom att likställa  $(-MN_x/MN_y)$  med lutningen på budgetlinjen  $(-P_x/P_y)$  samtidigt som producenterna maximerar sin vinst  $(MK_x/MK_y = P_x/P_y)$  ger detta:

$$MN_x/MN_y = P_x/P_y = MK_x/MK_y \quad (7)$$

Detta är den allmänna jämviktslösningen för två varor och motsvarar jämvikten i den partiella jämviktslösningen (utbud och efterfrågan möts på en marknad). Den enda skillnaden är att konsumenterna nu maximerar sin nytta genom att likställa kvoten av marginalnyttan av de två varorna med priskvoten. Producenterna optimerar genom att likställa kvoten för marginalkostnaden med priskvoten. Under dessa villkor optimeras produktionen och resurserna fördelas till de konsumenter som värderar varan högst och produktionen sker i de företag med lägst produktionskostnad. Situationen när en ekonomi är i allmän jämvikt är åter igen Pareto-optimal. Pareto-optimalitet är ett begrepp som används vid välfärdsanalyser och betecknar situationer då det inte är möjligt att förändra produktionen eller fördelningen av resurser i syfte att förbättra situationen för någon, utan att samtidigt minska välfärden för någon annan<sup>6</sup>. Om ekonomin skulle fungera på detta sätt är frågan på vilket sätt regleringar är nödvändiga? Förklaringen ligger i att analysen ovan görs med ett antal antaganden som är nödvändiga för att marknaderna skall nå denna jämvikt. För en mer utförlig diskussion kring partiell och allmän jämviktanalys i samband med konsekvensutredningar se t.ex. Gramlich (1998).

Adam Smith (1776) lade fundamenten till stora delar av modern ekonomisk teori. Han argumenterade att när individer och företag drivs av egennyttiga intressen så kommer samhällets välfärd att maximeras (d.v.s. den intellektuella grunden till det ekvation 7 säger).

Arrow (1951) och Debreu (1959) har formellt visat på vad sätt samhällets välfärd maximeras samt under vilka villkor detta gäller. Arrow och Debreu visar också att fria marknader leder till Pareto-optimalt utfall, d.v.s. ingen kan få det bättre utan att någon annan får det sämre, under antagande om perfekt konkurrens, inga externa effekter samt inga kollektiva nyttigheter/varor (public goods). Greenwald och Stiglitz (1986) har vidareutvecklat analysen och visar att Arrow och Debreus resultat (allmän jämvikt) inte håller eftersom informationen på en marknad inte är perfekt. Då informationsasymmetrier mellan marknadens olika aktörer finns kommer inte fria marknader att uppnå Pareto-optimalitet<sup>7</sup>. Syftet med marknadskorrigerande regleringar är med andra ord att undanröja marknadsmisslyckanden och på så sätt återställa jämvikten (eller marknadens förmåga att uppnå jämvikt).

Denna välfärdsteoretiska analys är, utöver att förstå marknadsmisslyckanden, även nödvändig för att förstå behovet av likartade (centralt fastlagda) antaganden då konsekvensutredningar görs. Likaså visar analysen att om regleringar är motiverade av andra skäl än marknadsmisslyckanden så kommer det medföra samhällsekonomiska förluster. Regleringar som är motiverade utifrån fördelningsperspektiv kommer t.ex. leda till sämre samhällsekonomisk effektivitet. En viktig insikt från ekonomisk analys är således att regleringar ofta är förknippade med både effektivitetseffekter och omfördelningseffekter.

### 3.3 Marknadsmisslyckanden och motiv för ingripanden

Vissa typer av regler är emellertid av central betydelse för att ett samhälle ska fungera och är avgörande för ekonomisk utveckling och välfärd (se t.ex. Rodrik, et al., 2004). Dessa

<sup>6</sup> *Analysen baserat på dessa grundläggande antaganden går i välfärdsteori under benämningen "the first fundamental theorem".*

<sup>7</sup> *För en kritisk diskussion om fria marknadernas förmåga att uppnå välfärdsmaximerande utfall och om behovet av regleringar för att korrigera marknadsmisslyckanden se t.ex. Balleisen och Moss (2010).*

grundläggande regler betraktas som ”spelets regler” och omfattar allt från formell lagstiftning och regleringar till mera informella institutioner så som sociala normer. Alla dessa institutioner och regler påverkar hur incitamentsstrukturen ser ut i ett samhälle och styr därmed människors och företags beteenden (se t.ex. North 1991 och 1994).

Grundläggande institutioner så som den privata äganderätten eller skydd av ekonomiska friheter, som kontrakts- och näringsfrihet, är exempel på spelregler som är avgörande för ett välfungerande samhälle. Dessa institutioner kan sägas vara effektiva, såtillvida att det skapar stora samhällsekonomiska fördelar till förhållandevis låga kostnader.

Det finns därutöver fyra former av marknadsmisslyckanden som kan motivera ingrepp i form av regleringar. Dessa är som nämnts tidigare: 1) kollektiva nyttigheter, 2) externa effekter, 3) naturliga monopol (ofullständig konkurrens) samt 4) informationsasymmetrier. När något av dessa marknadsmisslyckanden uppstår så kommer inte en ekonomi automatiskt leda till Pareto-optimalt utfall. Regleringar kan då vara motiverade i syfte att korrigera dessa marknadsmisslyckanden. Observera att det finns en mycket omfattande litteratur kring marknadsmisslyckanden och de åtgärder som finns för att korrigera dessa. Nedan följer endast en kortfattad beskrivning för vart och ett av dessa marknadsmisslyckanden.

För pareto-kriteriet används ofta benämningen pareto-effektivitet, vilket kan ses som ett konservativt synsätt då det bidrar till att behålla det bestående. Detta innebär att om endast någon enstaka individ förlorar relativt lite på ett nytt förslag bör detta inte genomföras trots att detta förslag gynnar långt många fler. I detta fall kan Kaldor-Hicks-kriteriet vara ett alternativ där en summering av kostnader och nytta ställs samman. Är den totala nyttan större än den totala kostnaden så kan vinsterna kompensera förlusterna och väga över till att införa ett förslag trots att det inte enbart är positivt för alla, utan att det är övervägande positivt och nettoytan är positiv. (Hultkrantz och Nilsson, 2004)

#### *Kollektiva nyttigheter*

Kollektiva nyttigheter (varor) definieras som en vara eller tjänst där den totala kostnaden för dess produktion inte ökar när antalet konsumenter ökar. Det klassiska exemplet på en kollektiv nytta är nationellt försvar. Omfattningen på försvaret är opåverkat av om antalet medborgare ökar eller minskar på marginalen. Ett annat exempel på kollektiv nytta är information. När väl information är producerad kan den göras tillgänglig för andra utan att skapa merkostnader. Detta är t.ex. ett kraftfullt argument för offentliga investeringar i forskning och utveckling då privata aktörer kommer att underinvestera i grundläggande forskning. Med kollektiva nyttigheter uppstår ett s.k. friåkarproblem. När den kollektiva nyttigheten är producerad är det antingen ineffektivt eller omöjligt att ta betalt av dem som använder sig av den.

#### *Informationsasymmetrier*

Informationsasymmetrier uppstår då aktörer (kunder och producenter) på en marknad har olika mycket information om innehållet eller kvaliteten på den vara eller tjänst som de avser byta med varandra. I situationer då aktörerna inte förmår att överbrygga den asymmetriska informationen finns det en risk för att marknaden kollapsar med en välfärd förlust som konsekvens. Informationsasymmetrier kan framförallt leda till två typer av marknadsmisslyckanden: *moral hazard* samt *adverse selection*. Risken för moral hazard uppstår i de situationer då en part har incitament att ändra sitt beteende efter det att en affär eller transaktion har genomförts. Det kan t.ex. handla om en försäkringstagare som

blir mer benägen att ta större risker efter det att försäkringen är tecknad. Adverse selection är nära relaterat till moral hazard men är i stället en situation då t.ex. en försäkringstagare vet med sig att han/hon löper en större risk än andra och väljer därför att köpa en försäkring. Informationsasymmetrier kan dock leda till marknadsmisslyckanden och marknadsineffektiviteter på många olika sätt. Ett annat fall är så kallade ombudsproblem (principal agent), vilka uppstår då det är svårt att övervaka om avtal efterlevs efter det att de är påskrivna. Olika former av informationsasymmetrier (informationsproblem) kan motivera olika former av regleringar, t.ex. kan innehållet i produkter regleras eller att produkten skall innehålla en deklaration av innehållet.

### *Naturligt monopol och ofullständig konkurrens*

Naturliga monopol förekommer i de branscher där kostnadsstrukturen i kombination med omfattningen på efterfrågan gör det effektivt att enbart ha en producent. Kostnadsstrukturen i ett företag kan vara sådan att produktionen är förknippad med stora fasta kostnader samtidigt som marginalkostnaden för att leverera ytterligare en enhet av varan eller tjänsten är låg. Naturliga monopol av denna typ har traditionellt motiverat statskontroll över produktionen då det i normal fallet inte kommer vara samhällsekonomiskt effektivt med naturliga monopol i privat regi. Vid sidan av naturliga monopol finns det en mängd faktorer som kan leda till att marknader inte är konkurrensutsatta. Gemensamt för samtliga dessa situationer är att priset kommer vara högre än marginalkostnaden för produktionen ( $P > MK$ ) vilket då strider mot de välfärdsteoretiska villkoren för samhällsekonomisk optimal resursallokering (se ekvation 7). Företag utnyttjar sin marknadsmakt (monopolställning) då de reducerar produktionsvolymen under den volym som skulle produceras vid fri konkurrens, i syfte att kunna höja priset på sin produkt. Regler kan vara motiverade för att stärka konkurrensen och konkurrensförutsättningarna på en marknad.

### *Externa effekter*

Benämningen extern effekt kommer av att de uppstår då producenter eller konsumenter inte till fullo internaliserar sina aktiviteter. Externa effekter åsyftar situationer då en individs eller företags aktiviteter (handlingar) har konsekvenser för andra och dessa effekter förblir utan compensation. Dessa externa effekter kan vara både positiva eller negativa. Det är möjligt att visa hur olika former av externa effekter påverkar den optimala resursfördelningen ovan. Om de externa effekterna är positiva så kommer för lite av varan att produceras/konsumeras. Omvänt kommer negativa externa effekter leda till att för mycket varor/tjänster produceras/konsumeras. Externa effekter kan uppstå på såväl utbudssidan, d.v.s. då företagen producerar en vara, som på efterfrågesidan då varan konsumeras. Typexemplet på en negativ extern effekt är miljöförstörande och hälsovådliga utsläpp som kan uppstå i samband med produktion. Då företag inte tar hänsyn till dessa negativa effekter kommer alltför mycket av en vara/tjänst att produceras.

Om alla rättigheter (ägenderätter) vore tydligt fastlagda och förhandlingar kunde ske friktionsfritt skulle regleringar inte vara nödvändiga för att uppnå ett önskvärt utfall. Coase (1960) lade grunden till denna analys genom att visa att marknadsmisslyckanden i form av externaliteter ofta kan lösas genom frivilliga transaktioner/avtal. Nödvändiga regleringar består i många fall inte av direkta produktregleringar utan istället av regleringar som möjliggör transaktioner (t.ex. i form av information). Sett ur detta perspektiv kan externa effekter vara ett resultat av dåligt definierade ägenderätter och höga transaktionskostnader. Detta bör beaktas i samband med att en reglering övervägs då regleringar som sänker

transaktionskostnaderna (t.ex. krav på konsumentinformation) kan vara ett kostnadseffektivt alternativ till en direkt reglering av pris eller kvantitet.

#### *Trade-off mellan fördelningseffekter och samhällsekonomisk effektivitet*

En reglering som avser åtgärda ett marknadsmisslyckande, och som således är samhällsekonomiskt motiverad, har vanligen även fördelningseffekter. På samma sätt har regleringar som avser uppnå fördelningspolitiska mål effekter på hur effektivt resurser allokeras. Det är viktigt att ta hänsyn till detta i samband med konsekvensutredningar då det vanligen föreligger en trade-off mellan fördelningsambitioner och ekonomisk effektivitet. Inom den engelskspråkiga litteraturen på området går detta under benämningen "leaky bucket ratio". Resonemanget är viktigt då det t.ex. kan finnas mer eller mindre kostnadseffektiva sätt att uppnå ett fördelningspolitiskt mål. I den svenska kontexten torde detta framförallt vara relevant för analyser av lagstiftning och regleringar som befinner sig högt upp i den svenska regelhierarkin. Frågan har förmodligen mindre bäring på myndighetsföreskrifter, såtillvida att dessa i mindre utsträckning har fördelningspolitiska mål. (för en diskussion se Gramlich, 1998). Utöver de marknadsmisslyckanden som diskuterats ovan finns det andra motiv till att reglera. Regleringar som är utformade i syfte att korrigera ett marknadsmisslyckande är välfärdsekonomiskt motiverade då de leder till en mer effektiv resurshushållning. Utöver rent välfärdsteoretiskt motiverade ingrep finns det många andra motiv bakom regleringar. För en diskussion se Stiglitz (2010).

Det också vanligt förekommande att perspektivet om politisk och allmän acceptans ingår i dessa former av samhällsekonomisk analys. Det handlar om att göra en analys av om en föreslagen åtgärd kan förväntas accepteras av målgruppen för åtgärden och även andra i samhället. Acceptansvillkoret kan vara mycket avgörande för att en planerad reglering och/eller åtgärd ska vinna effekt. Skulle det visa sig att allmänhetens breda uppfattning, värderingar och preferenser inte är kompatibla med åtgärden kan det finnas skäl att överväga andra alternativ.

### 3.4 Varför införs samhällsekonomiskt ineffektiva regleringar?

Det finns dock många regler där det är långt ifrån entydigt huruvida den samhällsekonomiska netto nyttan är positiv eller negativ. Hayek (1973) har gjort åtskillnad mellan, vad han kallar, *law* respektive *legislation*. Det förstnämnda åsyftar de grundläggande spelreglerna i ekonomin, medan *legislation* avser mer specifik lagstiftning och regleringar som syftar till att uppnå specifika mål. Det är framför allt den senare nämnda typen av lagstiftning/regleringar som kan skapa kostnader som inte vägs upp av de positiva effekterna.

Det finns idag en omfattande forskning om orsakerna till att vi har många och ur effektivitetssynpunkt tveksamma regler inom området politisk ekonomi, särskilt forskningsfältet *Regulatory Economics*, där politiskt beslutsfattande analyseras med hjälp av ekonomiska metoder. I den regleringsekonomiska litteraturen kan två huvudinriktningar urskiljas. Det finns ett område där regler antas tillkomma i syfte att främja det allmännas bästa (eng. *public interest theory*) och en annan inriktning där utformningen av regleringar kan komma att påverkas av särintressen (Mueller, 2003). I det förstnämnda fallet är regelbördan motiverad av det allmännas bästa och frågan blir därför hur regler kan utformas optimalt utifrån detta syfte.

#### *Politikmisslyckanden och rent-seeking*

Mest känd är *public choice*-skolans analys av s.k. *politiska misslyckanden* (för översikt se Buchanan and Tollison 1984, Mueller 2003). Utifrån detta perspektiv präglas den politiska processen i betydande utsträckning av inflytande från särintressen och kortsiktighet, vilket blockerar effektiva regler och istället leder till överreglering. Att särintressen kan förväntas få oproportionerligt stort inflytande förklaras i huvudsak av att olika grupper i samhället har olika förmåga att organisera sig och påverka politiken. Det är mer intressant att organisera sig om fördelarna kan gynna ett fåtal rejält, jämfört med om fördelarna sprids ut på många. Exempelvis kan producentintressen hos ett fåtal etablerade storföretag och exportindustrier förväntas få större inflytande än de intressen som delas av ett större antal utspridda småföretag. Riktigt breda intressen som konsumenter och skattebetalare riskerar att förbli helt oorganiserade.

Följden är att förstnämnda grupper kan förväntas få ett oproportionerligt stort inflytande på den politiska processen och regelskapandet (se särskilt Peltzman 1976). Kostnaderna för dessa regler, regelbördan, sprids sedan ut på breda grupper av företag och medborgare, där varje enskild aktör saknar skäl för att bjuda motstånd. På motsvarande sätt blockerar sedan dessa välorganiserade grupper förändringar av reglerna till deras nackdel. Inte sällan sker detta i symbios med den byråkrati som är satt att administrera reglerna i fråga. Dessa utgör i sig ett särintresse som värnar om existerande regelsystem. Ett av de mest kända bidragen i denna forskning är ekonomipristagaren George Stiglers (1971) s.k. *capture-teori*, som visar att företag och organisationer ofta lyckas "fånga" eller överta inflytandet över regleringsmyndigheterna eller andra offentliga organ och få dessa att inskränka konkurrensen eller på andra sätt gynna företaget eller organisationen i fråga.

Utifrån detta perspektiv kommer således såväl efterfrågan som utbudet av regleringar att vara *högre* än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Dessutom kan införda regleringar inte förväntas vara effektiva – snarare kommer regler som syftar till att uppnå olika specifika mål och utfall att dominera regelskapandet. Olika intressen kan således förväntas tillskansa sig olika typer av privilegier (s.k. *rent-seeking*) genom att efterfråga regleringar. Politiker och byråkrater kommer för att få röster och inflytande att svara upp



mot detta och erbjuda regleringar och inskränkningar i äganderätten och avtalsfriheten (Helm 2006).

### *Välmenande ingrepps oavsiktliga konsekvenser*

Den andra, kanske mindre uppmärksammade, förklaringsansatsen till regelbördans uppkomst och permanens, finns hos den s.k. *österrikska skolan*. Här är utgångspunkten istället att varje reglering i sig är välmenande och kanske motiverad, men att dessa ingrepp i marknadens och civilsamhällets funktionssätt, utöver rent effektiva regler, mer eller mindre oavsiktligt skapar snedvridningar och problem. Dessa motiverar i sin tur nya ingrepp som i sin tur motiverar nya ingrepp i en sorts självförstärkande spiral. Den klassiska referensen är Ludwig von Mises kritik av interventionism (Mises 1977, se även Hayek 1944).

Den övergripande slutsatsen i denna forskning är således att effektiva regler och låg regelbörda är svårt att åstadkomma, eftersom nya regleringar ständigt kommer att efterfrågas av olika särintressen, och även erbjudas av byråkrater och välmenande politiker. Detta innebär också att det inte är särskilt lätt att försöka avskaffa existerande regler. Olika särintressen kommer att göra allt för att blockera deras inskränkning eller upphävande. Såväl efterfrågan som utbudet av regleringar kommer att vara *högre* än vad som är samhällsekonomiskt motiverat.

## 3.5 Samhällsekonomiskt effektiva regleringar

För att ny lagstiftning eller nya regleringar skall vara samhällsekonomiskt motiverade är det nödvändigt att de samhällsekonomiska vinsterna överstiger kostnaderna. Figur 5 illustrerar regler utifrån den nettonyttan de genererar. Att det föreligger ett problem som är möjligt att åtgärda med hjälp av en reglering är ett nödvändigt villkor för att regleringen skall vara motiverad, men inte tillräckligt. Utöver att det finns ett problem är det nödvändigt att lösningen sker till en lägre samhällsekonomisk kostnad.

Den totala samhällsekonomiska nyttan,  $N(R)$ , och den totala samhällsekonomiska kostnaden,  $K(R)$ , som regler ger upphov till kan uttryckas som en funktion av mängden regler,  $R$ . Då kan även den totala nettonyttan av regler uttryckas som en funktion av mängden regler<sup>8</sup>:

$$NN(R) = N(R) - K(R)$$

Public choice litteraturen har emellertid visat att nya regler inte alltid tillkommer i ett allmänintresse (samhällsekonomisk nytta) utan kan istället vara ett resultat av olika särintressens påtryckningar och politisk kortsiktighet.<sup>9</sup> Vid tillkomsten av nya regleringar är det med andra ord viktigt att det institutionella ramverket hindrar tillkomsten av nya regler som befinner sig till höger om  $R^*$ . Bara regler som är förknippade med större

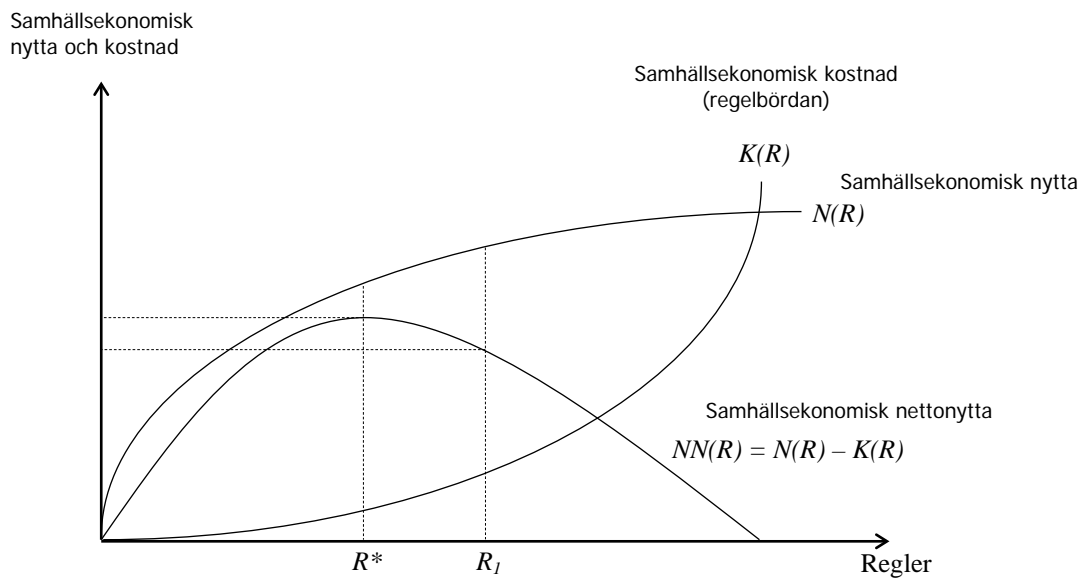
<sup>8</sup> Marginalvillkoren för optimering är:  $\frac{\partial NN(R)}{\partial(R)} = 0$  och  $\frac{\partial N(R)}{\partial(R)} = \frac{\partial K(R)}{\partial(R)}$ . Detta motsvarar punkt  $R^*$  i

figur 5.

<sup>9</sup> I Kanada är kraven på kostnads-nyttokalkyler lagfästa och i den vägledning som Treasury Board of Kanada har givit ut krävs att: "Regulatory authorities must make a convincing case that the regulatory approaches recommended is superior to non-regulatory alternatives. They must demonstrate not only that the benefits to Canadians outweigh the costs, but also that they have structured the regulatory program so that the excess of benefits over the costs is maximized." TBC (2007) s. 1.

samhällsekonomisk nytta än samhällsekonomiska kostnader är motiverade ( $NN(R) = N(R) - K(R) > 0$ ). Konceptuellt kan man därför säga att syftet med regelförenklingsarbetet är att få till stånd en förskjutning av regler från  $R_I$  till  $R^*$ . Den stora utmaningen när nya regler utreds ligger naturligtvis i att avgöra om de befinner sig till höger eller vänster om  $R^*$ . I vissa fall kan det måhända vara förhållandevis enkelt att avgöra huruvida de samhällsekonomiska kostnaderna är optimala för samhället eller inte.

Figur 5 Samhällsekonomiskt optimal reglering



Källa: Eklund och Falkenhall, (2010).

Konsekvensutredningarna adderar dessutom till de samhällsekonomiska kostnaderna då dessa i sig är resurskrävande, vilket innebär att det inte är ekonomiskt försvarbart att genomföra analyser som kostar mer än den nettonytta som regeln skapar för samhället. Att fastställa  $R^*$  exakt är i praktiken inte möjligt, men för att komma så nära som möjligt är det nödvändigt att nya regleringar underkastas ett rigoröst utvärderingssystem. För en diskussion se Eklund och Falkenhall (2011).

I många utvecklade länder har regeringar introducerat förhållandevis rigorösa system för konsekvensutredningar inför det att nya regler skall införas. Konsekvensutredningarna utgör emellertid *ex ante* analyser av reglers effekter. *Ex post* analyser och uppföljning av reglers effekter har fått förhållandevis lite uppmärksamhet. Trots vikten av att regleringar är effektiva och ändamålsenliga har frågan om hur väl regleringar fungerar (d.v.s. *ex post* uppföljning) fått relativt lite uppmärksamhet (Australian Productivity Commission, 2011).

## 4 Principer för regleringsprocessen och konsekvensutredningar

När regleringar introduceras kan tre olika steg urskiljas. Först implementeras regleringen vilket leder till förändringar i individers eller organisationers beteende. Förändringen leder i sin tur till möjliga nya utfall, t.ex. att problemet som regleringen avsåg åtgärda inte ramades in på det sätt som från början var tänkt och därmed föranleder nya regelförslag som åtgärd.

För en mer utförlig diskussion kring dessa steg se Coglianese (2011). För en effektiv regelgivningsprocess är det med andra ord nödvändigt med såväl ex ante analyser och utvärderingar av regleringsförslag och alternativ, som ex post uppföljning och analys av utfallet av införda regleringar. Ex post analyser är inte minst nödvändiga då de flesta ex ante analyser med nödvändighet kommer att förbli ofullständiga. Detta är viktigt att poängtera då fokus företrädesvis ligger på ex ante analyser. Då det främsta syftet med regleringar är att modifiera beteenden blir kriteriet på en framgångsrik reglering dess förmåga att just modifiera beteendet på det önskade sättet<sup>10</sup>.

I en undersökning av regelgivning inom OECD-länderna konstaterar Malyshev (2006) att: "(...) the lack of evidence based decision-making is a fundamental impediment to the creation of high-quality regulation. Particularly important in this regard is ex post policy review and evaluation, which is generally under-emphasized by OECD governments." (Malyshev, 2006, s 297)

Det finns många och komplexa kausalsamband som regleringar avser att påverka. Vanligen är inte de reglerande myndigheterna heller villiga att uppnå målen till vilket pris som helst. En "välfungerande" reglering åtgärdar inte bara beteendet och reducerar problemet, utan den undviker även att skapa andra problem. De samhällsekonomiska intäkterna skall med andra ord överstiga de samhällsekonomiska kostnaderna.

Arbetet med att förbättra regleringar handlar i hög grad om att utvärdera hur regelgivningsprocessen sker. Den svenska förordningen om konsekvensutredningar vid regelgivning är med andra ord en form av "regulating the regulators" (Viscusi, 1996b).

*"Evaluation is an empirical, scientific enterprise, but one with definite normative implications for the decision makers. The empirical part is clear. Determining if regulation "work" is a matter of scientific measurement and inference, neither of which should be influenced by normative preferences. Yet deciding what it means for a regulation to "work" is a task that requires reflection on normative values. After all, defining something as a problem or an outcome of concern cannot be accomplished without reference to value choices. It is for this reason that evaluators of specific regulations or regulatory policy should be guided by the concerns of government officials and members of their public in seeking suitable indicators for evaluating regulation." (Coglianese, 2011, s 15)*

<sup>10</sup> Se även Treasury Board of Canada Secretariat (2009).

Offentliga beslutsfattare kan i princip använda fyra breda kriterier som vägledning vid valet mellan olika regeringsalternativ:

- Effekt (impact-effectiveness)
- Kostnads-effektivitetsanalys (cost-effectiveness)
- Samhällsnyttan (Net benefit)
- Fördelningseffekter

I de följande avsnitten går vi närmare igenom hur en konsekvensutredning lämpligen struktureras och i vilka steg den lämpligen genomförs.

#### **4.1 Konsekvensutredningarnas olika komponenter**

Följande avsnitt avser att ge en generisk struktur för innehållet i en konsekvensutredning. Såväl andra länder som olika svenska myndigheter har riktlinjer som till stora delar följer strukturen som återges nedan. För en kortfattad beskrivning av den Amerikanska och Kanadensiska strukturen se appendix 2 respektive 3. För en svensk vägledning se även Naturvårdsverket (2003).

##### *Problemidentifiering och beskrivning*

Första steget i en konsekvensutredning är att identifiera och beskriva problemet. Detta steg är även det viktigaste steget då problemidentifieringen och definitionen av vad som avses vara problemet är avgörande för hela processen. Många länder ställer explicita krav på att problemidentifieringen skall vara förankrad i bästa tillgängliga vetenskapliga (evidensbaserat) underlag och data. Problemidentifieringen är viktig just för att den sätter gränser för vad som skall tas i beaktande när ett regelförslag analyseras och i synnerhet vilka för- respektive nackdelar som skall ligga i fokus.

##### *Målformulering och syfte*

När problemet är identifierat och behovet av reglering är klarlagt är nästa steg att sätta upp mål och tydligt förklara syftet med regleringen. Utan tydlig målformulering är det svårt att i nästa steg väga för och nackdelar mot varandra. En tydlig målformulering är även nödvändig för att det skall vara möjligt att följa upp och utvärdera effekterna av en reglering. I den mån det är möjligt bör målen vara kvantifierade. Om detta inte är möjligt är ett minimumkrav att de formuleras på ett sätt som i varje fall möjliggör uppföljning och utvärdering.

Både problembeskrivning och målformulering är centrala för att kunna genomföra en fullgod konsekvensutredning. Det är t.ex. nödvändigt för att uppnå tydlighet i vilka effekter som kan anses vara direkta och vilka som är sidoeffekter. Tydlighet på denna punkt är bl.a. nödvändig för att garantera att problem och mål håller samman. Om så inte är fallet finns det en risk att i de situationer då det råder tveksamhet kring om för eller nackdelarna överväger att sidoeffekter som inte ingår i problem eller målformuleringen används för att motivera regleringen. Detta är ett problem som fått mycket uppmärksamhet i bl.a. USA. Obama-administrationen har blivit kritiserad för att överskatta de positiva effekterna av regleringar genom att räkna in ”side benefits”. Om sidoeffekter räknas in på detta sätt finns det en risk för att den samhällsekonomiska nyttan av regleringar överskattas (se Economist, 2010).

### *Noll-alternativet*

Nästa steg i analysen är att beskriva noll-alternativet (referensalternativ, eng. base-line), d.v.s. en beskrivning av situationen och hur den kommer utvecklas om inget görs. Observera att noll-alternativet inte nödvändigtvis beskriver dagsläget, utan vad som sker om inget görs. Ett miljöproblem kan t.ex. både öka eller minska över tiden utan att reglerade myndigheter gör något. Miljöproblem kan t.ex. minska över tiden genom teknikutveckling utan något ingrepp. Om noll-alternativet inte är tydligt formulerat finns det en risk att regleringar som avser att åtgärda ett problem idag blir otidsenliga, och i värsta fall samhällsekonomisk betungande.

Vissa länder har valt att hantera risken med att regleringar blir otidsenliga genom att införa s.k. "sunset clauses" (skymingsklausuler). Sunset clauses innebär att regleringar ges ett bästföredatum, efter vilket de per automatik förklaras obsoleta. För att dessa regleringar skall förbli i kraft krävs en uppföljning och någon form av förnyad konsekvensanalys.

### *Åtgärdsalternativ*

Nästa steg i analysen är att identifiera samtliga realistiska alternativ för att åtgärda problemet och uppnå målsättningen. I samband med detta bör även kausalsambandet mellan de olika åtgärdsalternativen och problemet beskrivas. I Kanada ställs krav på att såväl regleringsalternativ som icke-regleringsalternativ skall identifieras. Det yttersta syftet med detta är naturligtvis att välja det alternativ som genererar den största samhällsekonomiska nettoytan.<sup>11</sup>

### *Konsekvenser*

Efter att åtgärdsalternativen är identifierade återstår att genomföra själva konsekvensanalysen, d.v.s. identifiera och kvantifiera de olika konsekvenserna för respektive alternativ. Som betonades inledningsvis är det nödvändigt att beakta **alla** konsekvenser. Konsekvenserna kan omfatta allt från administrativa och företagsekonomiska kostnader till miljö, sociala, och fördelningspolitiska konsekvenser. Det vill säga de samhällsekonomiska effekterna skall identifieras. Lämpligen omfattar detta ett resonemang kring vilka marknader som berörs och vilka de fördelningspolitiska effekterna blir<sup>12</sup>. Från ett ekonomiskt analysperspektiv är det med andra ord lämpligt att marknader identifieras och ett resonemang förs kring hur de olika åtgärderna kan komma att spilla över till andra marknader och ha sekundära effekter. Vidare bör det betonas att samtliga marknadsingrepp som avser att åtgärda ett marknadsmisslyckande per automatik även kommer att få fördelningseffekter, och vice versa (se avsnitt 3). Detta är viktigt att medvetet ta med i beräkningen då det kan finnas mer eller mindre effektiva sätta att uppnå såväl fördelningspolitiska som ekonomiskpolitiska mål.

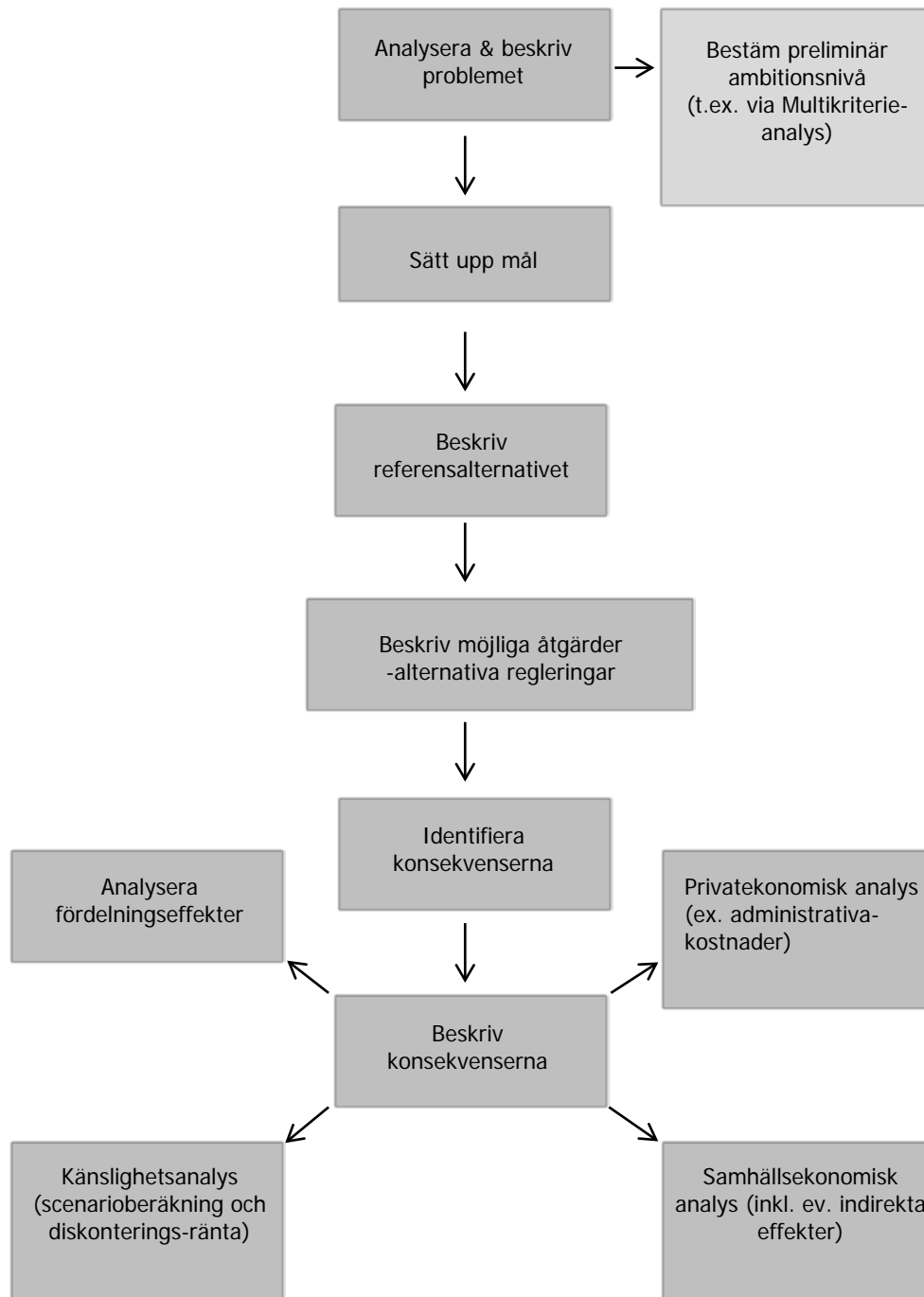
<sup>11</sup> Naturvårdsverkets (2003) vägledning ställer följande frågor i samband med att åtgärdsalternativen identifieras: Vilken eller vilka åtgärder är tänkbara för att lösa problemet? Hur förväntas åtgärden lösa problemet? Hur ser de antagna sambanden ut mellan åtgärden och målet? Vilka sidofaktorer finns och hur kan dessa påverka måluppfyllelsen? Vilka är förutsättningarna för att åtgärden skall leda till målet?

<sup>12</sup> I detta fall ger Naturvårdsverket vägledning genom rekommendera att följande frågor besvaras: Vilka berörs i stor utsträckning av åtgärden? Vilka berörs i mindre utsträckning av åtgärden?

I detta skede av konsekvensanalysen bör således en kostnadsnyttokalkyl upprättas. Beroende på ambitionsnivå kan denna analys sträcka sig från en enkel tabell med kvalitativa kostnader och intäkter till mera sofistikerade analyser med monetära värden på de samhällsekonomiska effekterna och analys av de indirekta och sekundära effekterna.

Figur 6 illustrerar de olika stegen som en konsekvensutredning bör innehålla. Figur 6 är modifierad och anpassad från Naturvårdsverket (2003), men motsvarade steg återfinns även i andra länders och myndigheters riktlinjer.

I appendix 4 återges ett exempel på en konsekvensanalys från Naturvårdsverket som är genomförd i linje med dessa steg. Exemplet är hämtat från en analys av ett miljöproblem som uppstår i samband med småskalig vedeldning och hur dessa kan åtgärdas med att ställa krav på vedpannorna. Exemplet illustrerar att de principer som beskrivs i denna rapport är tillämpbara även på ”mindre” regleringar och att de kan utföras av handläggare utan assistans av ekonomer. Vi återkommer senare till detta exempel. Vår bedömning är att Naturvårdsverkets analys (2003) av småskalig vedeldning och möjlig reglering motsvarar de Kanadensiska kraven för *low impact assessment*, se avsnitt 5.

Figur 6 **Konsekvensutredningens genomförande**

Källa: Naturvårdsverket (2003) samt egen bearbetning.

## 5 Internationella system för regelgivning

Internationellt förekommer mycket olika system för regelgivning och konsekvensutredningar. Skillnaderna drivs av både olika ambitionsnivå vad gäller konsekvensutredningarna och av olikheter i de institutionella ramverken. En tydlig skillnad mellan länder är huruvida kraven på konsekvensutredningarna är generellt ställda eller om mera specifika krav ställs upp. Dessa skillnader drivs sannolikt av flera faktorer så som graden av transparens i utvärderingsprocessen, styrkan i mandatet hos de granskande myndigheterna och antalet nivåer i de nationella styrningssystemen. I Tabell 2 återges en sammanställning av de specifika innehållskrav som ställs i olika länder.

Tabell 2 **Krav på specifika partiella konsekvensutredningar**

Land	Konkurrens	Handel	Små-företag	Administrativ börda	Miljö	Regioner	Gender	Ursprungsbefolkning/etniska minoriteter
Australien	x	x	X	x	x			
Belgien				x	x		x	
Canada					x	x		
EU				x		x	x	x
Irland	x				x			
Nya Zealand				x				x
Norge		x	X	x	x	x	x	
Storbritannien	x		X					
<b>Sverige</b>	x		X	x				
USA			X					

Källa: OECD (2009) samt egen bearbetning.

Likaså finns det skillnader i hur olika länder hanterar gränsdragningsproblematiken som uppstår då ambitionsnivån på konsekvensutredningen skall bestämmas (se bl.a. OECD, 2009 och Australian Productivity Commission, 2011). Som nämndes inledningsvis är det sannolikt USA och Kanada som har kommit längst i sitt arbete att göra regleringsprocessen så samhällsekonomiskt effektiv som möjligt<sup>13</sup>. Nedan följer en kort beskrivning av USAs respektive Kanadas regelgivningssystem.

### 5.1 USAs system för regelutvärdering

USA har sedan flera årtionden arbetat med att förbättra och effektivisera regelgivningsprocessen. Amerikansk lagstiftning ställer omfattande krav på att nya regleringar skall föregås av ekonomiska konsekvensutredningar. Lagstiftningen ger även tillsynsenheten *Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)* inom Vita husets stabsfunktion för samordning och styrning av den federala budgeten, *Office of*

<sup>13</sup> Det finns flera rapporter och studier som sammanställer hur regleringsarbetet bedrivs internationellt. Bland dessa kan följande nämnas som referenser: Australien (Australian Government, 2011), innehåller även en genomgång av nationella särdrag i regleringssystemen.



*Management and Budget* (OMB), ett starkt mandat. OIRA har inte bara befogenhet att granska konsekvensutredningar utan även mandat att returnera regleringar till ansvarig myndighet om analysen bedöms som otillräcklig. Det amerikanska systemet tar i många avseenden direkt hänsyn till de problem som diskuterats ovan.

Beroende på om en reglering bedöms vara ”ekonomiskt signifikant” eller inte ställs olika stränga krav på konsekvensutredningarnas innehåll. Med ekonomiskt signifikanta regleringar avses regleringar som bedöms ha ekonomiska effekter som överstiger 100 miljoner USD. Det är enbart dessa regleringar som underkastas granskning och analys. Berörd myndighet avgör själv huruvida en reglering passerar gränsen för att vara ekonomiskt signifikant, men OIRA kan utmana och göra en annan bedömning. Systemet ger även utrymme för andra parter att göra andra bedömningar som de sedan kan sända till OIRA. Intresseorganisationer och företag kan dock inte själv direkt ifrågasätta konsekvensutredningarna, utan istället får de vända sig till OIRA med sina eventuella argument.

Centralt för det amerikanska regleringsarbetet är den så kallade *Regulatory Flexibility Act of 1980* (RFA). RFA tillkom i syfte att garantera att nya regleringar är kostnadseffektiva. Implementeringen av RFA görs via s.k. *executive orders* som ges ut av presidenten. Dessa exekutiva beslut styr bl.a. arbetet på OIRA. RFA kompletterades 1996 med *Small Business Regulatory Fairness Act* (SBREFA) som explicit tar hänsyn till att regleringar kan påverka småföretag oproportionerligt. Båda dessa lagrum har och har haft blocköverskridande politiskt stöd. De exekutiva beslut som presidentämbetet använder sig av för att implementera lagstiftningen har i flera fall haft samma innehåll oberoende av om presidenten varit republikan eller demokrat<sup>14</sup>.

Den senaste i raden av Executive Orders (EO, 13563) - *Improving Regulation and Regulatory Review* som president Obama lagt fram bekräftar och fastslår, med några komplement, tidigare exekutiva beslut (se EO, 12866). I den nu gällande EO slås följande fast:

”(...) each agency must among other things: (1) propose or adopt a regulation only upon a reasoned determination that its benefits justify its costs (recognizing that some benefits and costs are difficult to quantify); (2) tailor its regulations to impose the least burden on society, consistent with obtaining regulatory objectives, taking into account, among other things, and to the extent practicable, the costs of cumulative regulations; (3) select, in choosing among alternative regulatory approaches, those approaches that maximise net benefit (including potential economic, environmental, public health and safety, and other advantages, distributive impacts; and equity); (4) to the extent feasible, specify performance objectives, rather than specifying the behaviour or manner of compliance that the regulated entity must adopt; and (5) identify and assess available alternatives to direct regulation, including providing economic incentives to encourage the desired behaviour, such as user fees or marketable permits, or providing information upon which choices can be made by the public.”

<sup>14</sup> President Ford var först med att införa krav på konsekvensutredningar för regleringar med konsekvenser som överstiger 100 miljoner dollar. President Carter etablerade en analysgrupp för regleringar. President Reagan utfärdade EO 12291 som gav OMB uppdrag att granska regler och mandat att godkänna regler. President Bush d.ä. förnyade EO 12291. President Clinton gav i sin tur ut EO 12886 som bl.a. ge ökad insyn i regleringsprocessen. Bush d.y. bibehöll Clintons exekutiva beslut. Likaså har Obama bibehållit stora delar av innehållet i det senaste i raden av exekutiva beslut (EO 13579).

Beslutet innehåller även instruktioner om att allmänheten skall inkluderas i processen, reglering skall ske på vetenskaplig grund (evidensbaserat) samt att regleringar ska följas upp i efterhand (EO, 13563).

De vägledande principerna för effektiv reglering är följande: Regleringen ska vara kostnadseffektiv och nyttan ska överstiga kostnaderna, regleringsprocessen skall vara transparent och allmänheten skall ges utrymme att komma in med synpunkter, myndigheter skall sinsemellan koordinera och harmonisera regleringar i syfte att minska kostnaderna, reglerarna skall välja regleringar som bibehåller valfrihet samt tillhandhålla relevant information till allmänheten, regleringarna skall vara evidensbaserade och vila på vetenskaplig grund, befintliga regler skall regelbundet ses över och myndigheten måste visa att fortfarande är adekvata (se White House, 2011).

Den vägledning för myndigheternas konsekvensutredningar som OMB ger ut följer stor utsträckning ekonomisk teori (se OMB, 2003). Marknadsmislyckanden i form av externa effekter, marknadsmakt, kollektiva nyttigheter samt otillräcklig information (asymmetrisk information) lyfts fram och utgör legitim grund för offentliga ingripanden. Därutöver anges vilka motiv som anses legitima för offentliga ingripanden. Det vill säga den välfärdsanalys som görs i avsnitt 3.2 ges direkt utrymme i amerikansk rätt och i vägledningen för konsekvensutredningar. OIRA slår också fast att myndigheter skall genomföra en såväl kvantitativ som en kvalitativ kostnads-nyttokalkyl samt välja den reglering som maximerar netto nyttan för samhället (OMB, 2003). OIRA har mandat att stoppa ekonomiskt signifikanta regleringar om de anser att dessa inte är ekonomiskt motiverade eller om det finns andra alternativa lösningar som är mer effektiva.

Vid sidan av OMB har en annan federal myndighet, Small Business Administration (SBA), till uppgift att bevaka och tillvarata de små företagens intressen. Inom ramen för SBA finns Office of Advocacy (SBA:OA) vars främsta uppgift är att bevaka nya regler och företräda småföretagens intressen gentemot andra federala myndigheter. Till skillnad från OMB så har SBA:OA inget mandat att stoppa regleringar. Däremot är myndigheter skyldiga att svara på de synpunkter som SBA:OA inkommer med under remissperioden. SBA:OA kan då även ge förslag på alternativa utformningar som är mer lämpliga ur ett småföretagsperspektiv. Gränsvärdet för ekonomiskt signifikanta regler är detsamma för SBA:OA som för OMB. SBA:OA sammankallar bl.a. en rådgivande grupp bestående av representanter från berörda branscher och småföretag.

Ett särdrag i det amerikanska systemet som sannolikt bidrar till att höja kvalitén på konsekvensutredningar är att företag (branschorganisationer) som är berörda av regleringen har möjlighet att stämma myndigheten om den inte lever upp till kraven som ställs i Regulatory Flexibility Act (se SBA, 2011). Möjligheten att stämma begränsar sig dock till det processuella innehållet i RFA, d.v.s. om formkraven på konsekvensutredningarna inte är uppfyllda. SBA:OA har här möjligheten att ställa sig på de reglerade företagens sida och bistå vid den rättsliga prövningen. Med berörda parter avses enbart de som är direkt berörda, det räcker alltså inte att anse sig vara berörd för att kunna inleda en eventuell process.

Både OIRA och SBA utbildar även federala myndigheter i att genomföra konsekvensutredningar.<sup>15</sup> För ekonomiskt signifikanta regleringar sammankallar även SBA grupper med representanter från den berörda industrin/branschen. Dessa konsulteras sedan för att komma fram till den minst ingripande regleringen.

## 5.2 Kanadas system för regelutvärdering

Första steget i den kanadensiska regelgivningsprocessen är krav på att den reglerande myndigheten tydligt identifierar vad problemet är som skall åtgärdas, samt vad som kommer att uppnås med den föreslagna regleringen. Därefter skall möjliga åtgärder identifieras. I detta skede betonas vikten av att alternativa reglerings- och icke-regeringsalternativ skall tas i beaktande<sup>16</sup>.

Kanada har utvecklat ett system för att kategorisera regelförslag i tre olika grupper baserat på hur stor betydelse (konsekvenser) den föreslagna regeln har. Systemet går under benämningen ”triage” och har utvecklats för att, i möjligaste mån, kunna avgöra när det är motiverat att genomföra en mindre omfattande konsekvensutredning eller när det är påkallat att genomföra en fullskalig konsekvensanalys.

Klassificeringen sker i tre olika nivåer: låg, medel respektive hög (*low, medium and high impact*). Både positiva och negativa konsekvenser tas i beaktande. För att konsekvenserna skall klassas som låga krävs att effekterna är minimala. Det kan t.ex. vara en reglering som handlar om administrativa rutiner som generellt kan ses som acceptabel för allmänheten. Regeln får inte ha mer än försumbara effekter på hälsa, säkerhet, miljö, ekonomi eller offentlig förvaltning för att klassas som låg-effekt reglering. För kategorin medel förutsätts att den föreslagna regeln innebär en signifikant ändring av status quo. För att klassas som en hög-effekt reglering krävs en större förändring av status quo som medför kraftiga effekter inom t.ex. hälsa, miljö, säkerhet eller ekonomi.

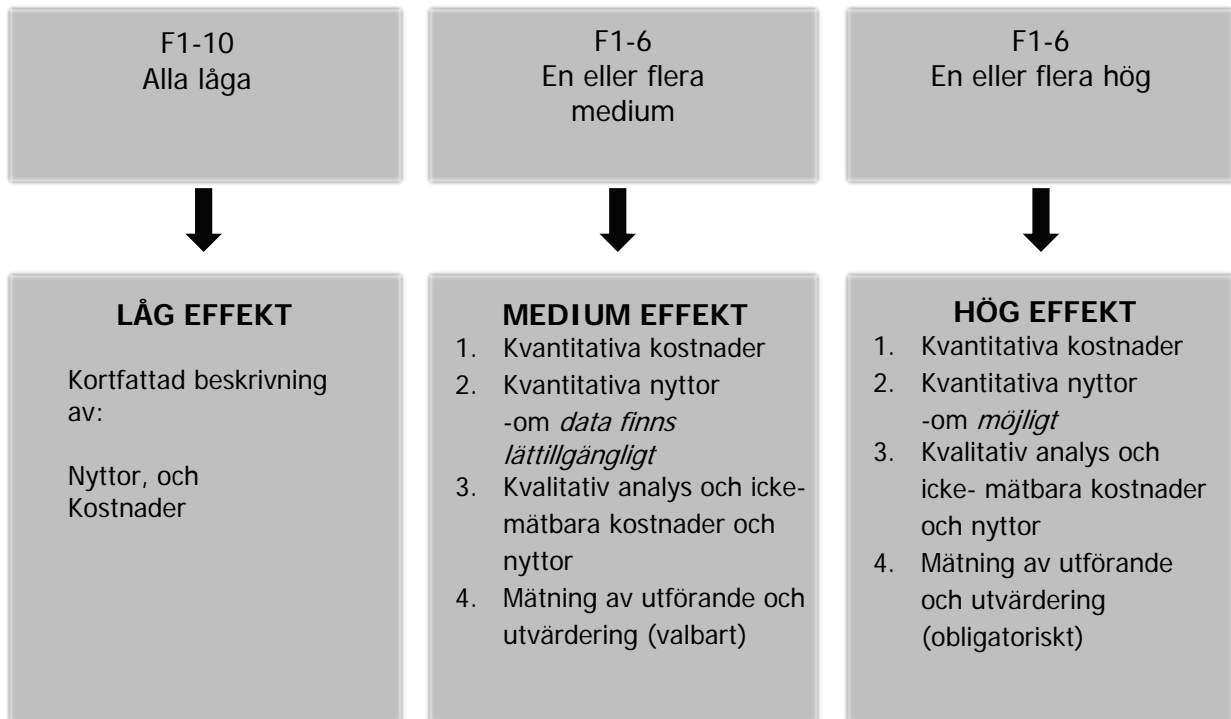
Klassificeringen genomförs med hjälp av ett frågeformulär som innehåller tio olika frågor om vilka effekter den föreslagna regleringen får i olika dimensioner och delar av samhället. Frågorna berör bl.a. på vilken nivå effekterna är för den kanadensiska ekonomin, samhället/kulturen, miljön, hälsan och säkerheten samt hur omfattande kostnaderna/besparingarna förknippade med regleringen bedöms vara<sup>17</sup>. Utöver att besvara frågorna (no impact/applicable, low, medium and high) skall svaren även förklaras och motiveras. Detta s.k. ”triage-statement” ligger sedan till grund för att avgöra nivån på konsekvensanalysen, se Figur 7 nedan och appendix 3 för ett utdrag av frågor.

<sup>15</sup> Från intervjuer med personer på OIRA framgår det att en central uppgift är att fortbilda handläggare på federala myndigheter i hur en konsekvensanalys ska genomföras och vilka kraven är för att intentionerna i Regulatory Flexibility Act ska anses vara uppfyllda.

<sup>16</sup> TBC (2012) identifierar bl.a. följande alternativ till regleringar: kontraktslösningar, frivilliga initiativ, information, skatter.

<sup>17</sup> Följande tio områden omfattas av frågeformuläret: 1) Health and Safety; 2) Environment; 3) Society and Culture; 4) Public Security; 5) Economy; 6) Costs and Savings of the Regulatory Proposal; 7) Public Interest, Stakeholder Support, and Potential Controversy; 8) Regulatory Coordination and Cooperation; 9) International Trade Agreements or Obligations; 10) Legal, Policy or Government, or other Impact. För dimensionerna 1-6 räcker det med att regelförslaget bedöms ha en högre effekt i en av dimensionerna för att utlösa en högre nivå på konsekvensutredningarna.

Figur 7 Kanadas "triage"-system



Om konsekvenserna för samtliga tio dimensioner bedöms vara låga räcker det med en kortfattad beskrivning av nyttan respektive de samhällsekonomiska kostnaderna för den föreslagna regleringen. Bedöms en eller flera dimensioner ha medelstarka konsekvenser krävs: 1) kvantifierade kostnader, 2) kvantifierad samhällsnytta givet att data finns enkelt tillgänglig, 3) kvalitativ analys av icke-kvantifierbara kostnader och intäkter. I de fall en eller flera dimensioner i triage-analysen ger indikation om högre effekter krävs: 1) kvantifiering av kostnader, 2) kvantifiering av samhällsnyttan (om möjligt), 3) kvalitativ analys av icke-kvantifierbara kostnader och intäkter, 4) utvärderingsverktyg och mått för uppföljning av regleringen. I samband med konsekvensanalysen skall samtliga alternativ till den föreslagna regleringen tas i beaktande.

## 6 Omfattning och innehåll i konsekvensutredning

### 6.1 Hur bestäms omfattningen på analysen?

Ett stort praktiskt hinder då konsekvensutredningar skall genomföras är naturligtvis att avgöra när det är tillräckligt med en kortfattad analys eller när det är motiverat med en mer omfattande analys. En generell tumregel, som är ekonomiskt försvarbar, torde vara att utvärderingen inte skall kräva mer än vad som är motiverat utifrån omfattningen på ingreppet. Det vill säga om en regel har ekonomiska effekter som totalt uppgår till, låt säga en miljon kronor så är det inte motiverat att lägga två miljoner på att utvärdera den.

Multikriterieanalys, MKA, är ett analytiskt tillvägagångssätt för att avgöra eller beskriva hur ett eller flera alternativ lever upp till ett eller flera mål. Centralt för MKA är identifiering och definition av kriterier som beskriver dessa mål. Hur väl olika alternativ lever upp till dessa kriterier bedöms separat. För samtliga handlingsalternativ (regleringsalternativ) görs en separat bedömning för varje kriterium. Dessa bedömningar kan följa en viss poänglagd skala eller som i Kanada graderas i *high, medium and low impact*. Används en poängsatt skala är det möjligt att göra en sammanvägd bedömning. MKA är även lämpligt att använda vid jämförelser av olika alternativ. Centralt för genomförandet av MKA är också att problembeskrivningen (syftet) är tydligt. Vidare är det nödvändigt att de olika kriterierna är oberoende av varandra. Detta för att undvika dubbelräkning. (För en diskussion av olika MKA som besluts vägledning se Linkov m.fl. , 2006 och Dodgson m.fl., 2000, Naturvårdsverket, 2009).

För att genomföra en MKA som följer av förordning 2007:1 244 är det nödvändigt att genomföra några steg, vilka emellertid följer av § 6 i förordningen. Först är det nödvändigt med en tydlig problembeskrivning. Steg två är att beskriva noll-alternativet (baslinje), d.v.s. utfallet i det fall man väljer att inte införa någon reglering alls. Sedan bör samtliga alternativa regleringar identifieras. När detta är gjort är det möjligt att gå vidare med MKA.

Som nämndes ovan är det möjligt att använda olika poängskalor för de olika kriterierna. Nedan följer ett exempel på en femgradig skala där poängsättningen utgår från det så kallade noll-alternativet.

Sannolik stark positiv effekt	= + 2
Sannolik svag positiv effekt	= + 1
Negligierbar eller ingen effekt	= 0
Sannolik svag negativ effekt	= - 1
Sannolik stark negativ effekt	= - 2

Vad som avses med stark respektive svag effekt är en fråga om definition och bör, ifråga om regler, lämpligen avgöras genom praxis. En analys som är strukturerad på detta sätt kan ses som en mycket rudimentär kostnads-nyttokalkyl.

När de olika kriterierna har bedömts för de olika handlingsalternativen kan effekterna sammanfattas. Detta sker med en enkel linjär additiv metod, vilken innebär att de olika

kriteriernas poäng summeras och där varje kriterium ges en vikt. För kriterier som analytikern bedömer som relativt betydelsefulla kan en hög vikt tilldelas och låga vikter kan ges för kriterier som anses vara mindre betydelsefulla. Den enklaste varianten är att ge samtliga kriterier vikten ett. Totalbetyg för ett handlingsalternativ:

$$Totalbetyg = \sum_{i=1}^N V_i K_i \quad (8)$$

I ekvationen representerar  $V$  vikten för kriterium  $i$ , där  $0 < V \leq 1$ .  $K$  symboliserar kriterium  $i$ . I de fall flera alternativa regeringsalternativ jämförs är det möjligt att använda totalbetygen som vägledning för valet.

Det finns en trade-off mellan den praktiska tillämpbarheten i olika verktyg för konsekvensutredningar och hur mycket kraft och resurser som skall investeras i utvärderingsprocessen. Utryckt på annat sätt kan sägas att det finns en oförenlighet i enkelheten i en analys och hur exakt analysen skall vara.

Utvärderingsprocessen är naturligtvis intimt kopplad till beslut, så tillvida att utvärderingen skall utgöra ett beslutsunderlag. I en handbok utvecklad på uppdrag av Brittiska regeringen betonas de subjektiva inslagen och handläggarna utrymme för bedömningar i samband med MKA-analyser. I rapporten står bland annat följande att läsa:

*“A key feature of MCA is its emphasis on the judgement of the decision making team, in establishing objectives and criteria, estimating relative importance weights and, to some extent, in judging the contribution of each option to each performance criterion. The subjectivity that pervades this can be a matter of concern. Its foundation, in principle, is the decision makers’ own choices of objectives, criteria’s, weights and assessments of achieving the objectives, though ‘objective’ data such as observed prices can also be included. MCA, however, can bring a degree of structure, analysis and openness to classes of decisions that lie beyond the practical reach of CBA.*

*One limitation of MCA is that it cannot show how that an action adds more to welfare than it detracts. Unlike CBA, there is no explicit rationale or necessity for a Pareto Improvement rule that benefits should exceed costs. Thus, in MCA, as is also the case with most cost effectiveness analysis, the ‘best’ option can be inconsistent with improving welfare, so doing nothing could in principle be preferable.” NERA (2000)*

Tillkortakommanden och brister till trots så har MKA-analyser flera fördelar jämfört med renodlat subjektiva (“ostrukturerade analyser”):

- Transparensen ökar, analysen bli mera explicit och utrymmet för godtycklighet minskar.
- Beslutsunderlaget kan justeras, såsom vikter och kriterier.
- Analysen underlättar kommunikationen mellan regelgivaren, intressenter och i förlängningen även den bredare allmänheten.
- Då ”betyg” och vikter kan användas i sammanställningen av MKA-analysen underlättar det granskning, revision och uppföljning.

För att undersöka MKA-analysens tillämpbarhet i den svenska kontexten tar vi vår utgångspunkt i förordningen om konsekvensutredning och utvecklar stegvis ett förslag till MKA-analys. Steg ett är att identifiera kontexten och vem MKA-analysverktyget vänder

sig till. Kontexten är som sagt tillämpningen av förordningen och de centrala beslutsfattarna som skall genomföra MKA-analysen är de handläggare som bereder ärenden ute på olika myndigheter. Det primära syftet givet denna kontext är naturligtvis att MKA-analysen skall utgöra ett underlag för att fatta beslut om huruvida analysen skall stanna vid att uppfylla kraven som ställs i § 6 eller om regelförslaget påverkar företag på ett sådant sätt att även § 7 skall omfattas.

Steg tre är att identifiera vilka kriterier som skall ingå i analysen. Som tidigare nämnts så väljer vi att använda oss av en femgradig skala enligt förslag ovan (-2, -1, 0, 1, 2), där 0 är referensalternativet.

Nästa steg är att avgöra exakt vilka punkter i § 6 och 7 som kan användas som underlag för de olika kriterierna. Vi har sammantaget identifierat en punkt i § 6 och fyra punkter i § 7 som vi anser är lämpliga utgångspunkter. I Tabell 3 återges ett förslag på en s.k. performance matris, där också förslag på tio olika frågor som kan ingå i en svensk MKA-analys presenteras. I tabellen ges även förslag på betygsskalor.

Tabell 3 Performance-matris

Frågor/kriterier i MKA analysen	Betyg: <sup>18</sup>					Motivering:
	-2	-1	0	1	2	
						Motivering och diskussion av betyg.
Fråga 1: Överensstämmer den föreslagna regeringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen?	n.a .	n.a .	0	1	2	Om 0 kan analysen stanna vid detta steg
Fråga 2: Hur många företag berörs av den föreslagna regleringen?	-2	-1	0	+1	+2	
Fråga 3: Hur många är sysselsatta inom de företag som berörs av den föreslagna regleringen?	-2	-1	0	+1	+2	
Fråga 4: Hur många branscher berörs av den föreslagna regleringen?	n.a .	n.a .	0	+1	+2	
Fråga 5: Påverkas företagens administrativa kostnader av den föreslagna regleringen?	-2	-1	0	+1	+2	
Fråga 6: Ger den föreslagna regleringen upphov till en (fast) initial kostnad för berörda företag?	n.a .	n.a .	0	+1	+2	
Fråga 7: Påverkar den föreslagna regleringen de berörda företagens fasta kostnader? (exklusive administrativa kostnader)	-2	-1	0	+1	+2	
Fråga 8: Påverkar den föreslagna regleringen de berörda företagens rörliga kostnader? (exklusive administrativa kostnader)	-2	-1	0	+1	+2	
Fråga 9: Påverkar den föreslagna regleringen konkurrensförhållandena för berörda företag?	n.a .	n.a .	0	1+	+2	
Fråga 10: Påverkas små och medelstora företag av den föreslagna regleringen?	n.a .	n.a .	0	+1	+2	
	Totalt betyg (max. +20 och min.-5)					

Det ligger i sakens natur att det är svårt att objektivt sätta ett specifikt betygsgränsvärde för MKA-analysen och på så sätt avgöra när det är påbudet att genomföra en mera omfattande konsekvensutredning. Detta är snarast något som bör utvecklas genom praxis och fortlöpande utvärdering av hur väl processen fungerar och lever upp till intentionerna med den svenska förordningen. Ett förslag på gränsvärde är 10 poäng. När detta värde

<sup>18</sup> Då frågorna ställs utifrån ett företagsperspektiv så finns det vissa frågor som inte kan anta negativa betyg. Det är t.ex. inte logiskt möjligt att en reglering påverkar ett negativt antal branscher.



överskrids skulle det då motivera att en mer ingående analys görs av effekterna för företag. Det går naturligtvis att tänka sig att en viss fråga skall tillmätas en sådan betydelse att när den ges ett betyg som avviker från noll, så leder det direkt till en mera omfattanden analys. Fråga ett som handlar om huruvida förslaget är i linje eller går utöver vad som förväntas av Sveriges anslutning till EU är ett exempel på när detta kan vara aktuellt. Om förslaget går utöver vad som följer av EU medlemskapet innebär detta s.k. ”gold plating”, vilket i sin tur kan innebära att förslaget stör den inre marknadens funktionssätt. I vissa länder är detta t.o.m. förbjudet.

I Tabell 4 ges ett förslag på hur betygen för flera olika regeringsalternativ kan sammanställs. En sådan tabell ger en överblick över olika alternativ och kan utgöra ett bra stöd vid en beslutssituation. När betygen för olika alternativ summeras ger inte tabellen bara möjlighet till att rangordna alternativen, den ger även en överblick över vilka kriterier som skiljer de olika alternativen åt. I många fall räcker kanske denna analys för att identifiera alternativ som bedöms ha förhållandevis små negativa effekter.

Tabell 4 **Sammanfattande av betyg för olika regleringsalternativ**

Alternativa regleringar	Fråga 1	Fråga 2	...	Fråga 9	Totalt betyg	Rangordning	Robusthet
Alternativ 1							
Alternativ 2							
...							
Alternativ N							

## 6.2 Vad bör en konsekvensutredning innehålla?

Många länder och även en del organisationer ger ut riktlinjer för vad en väl genomförd konsekvensutredning bör innehålla.<sup>19</sup> Dessa riktlinjer är tämligen samstämmiga och ställer i princip upp samma kriterier för hur en analys skall genomföras och vad den skall innehålla. Då det, som tidigare betonats, inte finns en metod att tillämpa utan istället är nödvändigt med en bred repertoar av analytiska verktyg, vilket i sin tur kräver erfarenhet, varierar naturligtvis omfånget på de olika guiderna. Det är inte rimligt att förvänta sig att en handläggare skall kunna göra en mer utförlig konsekvensanalys.

En förhållandevis lättillgänglig vägledning för hur en konsekvensanalys skall genomföras har getts ut av Naturvårdsverket: Konsekvensanalys steg för steg – Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys (Naturvårdsverket, 2009).

Tillväxtverket (2012) ger även ut en vägledning till myndigheter, men den är mindre omfattande än vad t.ex. de riktlinjer som ges ut i USA och Kanada är (jmf. t.ex. Tillväxtverket, 2012; OMB, 2012 samt TBC, 2012). Se appendix 2 för den checklista som amerikanska myndigheter har att följa då de genomför konsekvensutredningar. Motsvarande för Kanada återfinns i appendix 3.

<sup>19</sup> För guidelines för konsekvensutredningar i Storbritannien, Kanada samt USA se BIS (2011), TBC (2012) respektive OMB (2012).

### 6.2.1 Kostnadsnyttokalkyl

Kostnads-nyttokalkyler går under flera olika mer eller mindre synonyma benämningar, där de vanligaste är kostnads-intäktsanalyser, cost-benefit analys och samhällsekonomisk lönsamhetsanalys. Kostnads-nyttokalkyler som används för samhällsekonomiska analyser utgörs inte av ett enda analysverktyg utan får istället sägas bestå av en samling allmänt accepterade metoder och tumregler. Syftet med ansatsen är att i möjligaste mån tillförsäkra sig om en effektiv allokering av samhällets resurser. I synnerhet kan metoden bidra till att förstå interaktionseffekten mellan offentlig verksamhet och ingrepp i den privata ekonomin (se kapitel 3 samt Wildavsky (1966) för diskussion).

Rätt tillämpad ger denna typ av analys vägledning för vilka regler som ger störst samhällsekonomisk nettonytta (se Prest och Turvey, 1965). Kostnads-nyttanalyser bör ingå i samtliga konsekvensutredningar av nya regleringsförslag. Hur sofistikerade dessa kostnadsnyttanalyser är kan dock variera från enkla uppställningar som listar för- respektive nackdelar utan att tillskriva effekterna några exakta värden, till analyser där avancerade ekonomiska modeller skattas med hjälp av olika statistiska tekniker. En mer avancerad analys kan till exempel innebära att utbuds- och efterfrågefunktionerna för en marknad skattas, för att på så sätt kunna ge monetära värden på olika välfärdseffekter.

En kostnadsnyttanalys där de samhällsekonomiska effekterna även uppskattas i monetära termer är dock vanligen mer resurskrävande och kan rimligen inte alltid motiveras, utan kan förbehållas regleringar som vid en initial bedömning anses kunna medföra stora konsekvenser. Ambitionsnivån på kostnadsnyttokalkylen bör bestämmas genom en initial analys, t.ex. med hjälp av en multikriterieanalys (se avsnitt 6.1 ovan.)

Kostnadsnyttanalyserna används alltså för att väga fördelar mot kostnader i samhällsprojekt. Utredarna bör väga in alla aspekter som kan räknas som intäkter (vinster) eller förluster under utformningen av projektet. När dessa effekter ges monetära värden innebär det att en prislapp sätts på hur mycket t.ex. en bra miljö, ett liv, eller en god hälsa är värd. Centralt för analysen är att diskontering används för att ta hänsyn till framtida konsekvenser.

Diskontering innebär att nuvärdet av de framtida effekterna nuvärdesberäknas, d.v.s. att uppskatta framtidens värde i dag genom att anta en räntesats. Om exempelvis 100 kronor skall betalas om tre år och årsräntan är fem procent blir beloppets diskonterade värde eller nuvärde:

$$\frac{100}{1,05^3} = 86.$$

I Sverige tillämpas kostnadsnyttanalyser av olika myndigheter vid t.ex. infrastruktursatsningar eller miljöförbättringar. Många myndigheter och verk har fastställda kalkylvärden för samhällsnyttor som ställs mot investeringskostnaderna, men det finns skillnader mellan dem (se kapitel 7). Likaså finns det sannolikt stora skillnader i hur olika effekter prissätts.

Metoden används även för privatekonomiska analyser av olika slag. Det är t.ex. vanligt att företag upprättar kostnadsintäktskalkyler för att utvärdera investeringsmöjligheter. Tillämpas kostnads-nyttokalkyler på samhällsekonomiska frågor inkluderas effekterna för alla medborgare som berörs av en åtgärd och hänsyn tas till alla samlade konsekvenser av åtgärden, som alla i samhället berörs av på ett eller annat sätt. Detta till skillnad från en företagsekonomisk kalkyl som endast tar hänsyn till lönsamhet. Det är först när individen,

som en del av ett kollektiv eller samhälle, tas in i beräkningen som en mätning av kostnad och nytta blir till en samhällsekonomisk analys (Hultkrantz och Nilsson, 2004).

Den enklaste av beräkningar inför en investering eller ett beslut om huruvida en viss aktivitet skall genomföras eller inte är att ta ställning till om kostnaden är större än nyttan. Om inget beslut tas uppstår varken kostnad eller nytta, men om kostnaden för aktivitet  $x$ ,  $K(x)$ , är större än nyttan för den samma,  $N(x)$ , så bör åtgärden undvikas, men om  $N(x) > K(x)$  så skall aktiviteten genomföras för att den samhällsekonomiska nyttan då kommer att vara större än kostnaden för att införa beslutet. Syftet med en kostnads-nyttokalkyl kan med andra ord uttryckas med hjälp av följande ekvation:

$$NNV(X) = \sum_{t=1}^N \frac{N(X)_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=1}^N \frac{K(X)_t}{(1+r)^t} \quad (9)$$

Där  $NNV$  representerar nettonuvärdet för samhället av att införa policy  $X$  och  $r$  är diskonteringsräntan. Beslutsprincipen är helt enkelt att alla regleringar som uppfyller kravet att  $NNV > 0$  skall införas (d.v.s. alla regleringar till vänster om  $R^*$  i figur 5 skall införas). Den stora utmaningen ligger naturligtvis i att identifiera, kvantifiera och värdera samtliga  $K$  och  $N$ . Den teoretiska grunden för att beräkna samhällseffekterna följer av resonemangen i avsnitt 3, men de praktiska utmaningarna är ansenliga. För att lyckas med att ta fram ett beslutsunderlag är det därför vanligen nödvändigt att följa en viss procedur. Ett kostnads-nyttokalkyl bör lämpligen struktureras på följande sätt:

- 1 Vilka personers nytta och kostnad skall inkluderas?
- 2 Identifiera åtgärdens konsekvenser (identifiering).
- 3 Beräkna åtgärdens effekter under hela dess livslängd (kvantifiering).
- 4 Beräkna ett penningvärde för alla effekter (värdering).
- 5 Diskontera nytta och kostnad och beräkna ett nuvärde för varje projekt (diskontering).
- 6 Genomföra en risk- och känslighetsanalys och rekommendationer.

#### *Vilka personers nytta och kostnad skall inkluderas?*

Från olika beslut kan det finnas både nyttor och kostnader, det är även en fråga om det påverkar lokalt eller regionalt eller ännu bredare som ifall ett beslut får nationella eller internationella konsekvenser. Vägbyggen är en sådan fråga, där det lokalt har stor inverkan men nyttan tillkommer en bredare publik. Miljöproblem är ett annat exempel där ett nationellt beslut påverkar närliggande länder eller hela jorden.

#### *Att identifiera åtgärdens konsekvenser*

Normen i detta steg är att kostnaden och nyttan beräknas för de individer som inkluderas i sammanhanget, d.v.s. den grupp som identifierades ovan. Ett vanligt problem i detta steg är att identifiera risker istället för att undersöka om en kostnad eller nytta uppstår på grund av åtgärden eller om denna skulle uppstått ändå. Vad är den alternativa åtgärden och vilka konsekvenser skulle den få? Är dessa samma och hade de uppstått även om åtgärden inte genomförts?

### *Beräkna åtgärdens effekter under hela livslängden*

I kvantifieringssteget finns det en stor osäkerhet om hur stora effekterna egentligen är. Det finns risk för att svårsmätbara effekter försummas då det är svårt att kvantifiera dessa. För att rätt beslut skall fattas kring en åtgärd måste alla aspekter räknas in och beräknas i en CBA, även de som är obekväma för att en allsidig belysning skall ges med bästa tillgängliga information.

### *Beräkna monetära effekter*

Att beräkna de monetära effekterna av en reglering är inte enkelt och ofta t.o.m. omöjligt. Det finns inte heller en teknik utan som nämndes ovan finns det en stor samling olika tekniker. Vilken som lämpar sig i en specifik fråga är kontextspecifikt. I en manual från NERA-Economic consulting<sup>20</sup>, som vänder sig till praktiker och offentliga beslutsfattare, uttrycks detta på följande vis:

*”Many valuation techniques arise in cost-benefit analysis, and most cost-benefit studies draw on a pool of experiences of methods and actual values to complete their analysis. An option may for example have environmental impacts on noise, local air quality, climate change, water quality, biodiversity, landscape, or townscape. There is an extensive, although by no means always conclusive, literature on the valuation of impacts of this general kind. (...) In practice it is hardly ever realistic to value all the cost and benefits of options in monetary terms. Most cost-benefit analysis will incorporate some additional items which is either not possible to value, or not economic to do so.” (NERA, 2000)*

Den klassificering som är möjlig att göra är uppdelningen i två breda grupper eller klasser av modeller för att fastslå värdet av en reglering. Dessa är s.k. *revealed preferences* och *stated preferences* metoder. Revealed preferences är en grupp av metoder som syftar till att studera faktiska marknadspriser. Det bakomliggande antagandet bakom metoderna är att konsumenter avslöjar sina preferenser via marknadspriser. Den vanligaste metoden inom revealed preferences är s.k. hedoniska-prissättningsmodeller (se nedan för diskussion). Stated preferences är metoder som bygger på att individer tillfrågas direkt om hur de värderar olika saker. Detta kan t.ex. ske genom intervjuer eller enkäter. Generellt sett får revealed preference metoderna anses som mer tillförlitliga och därför utgöra förstahandsvalet.

### *Diskontering av nytta och kostnad*

Då intäkter och kostnader infaller vid olika tidpunkter är det nödvändigt att nuvärdesberäkna dessa genom en lämpligt vald diskonteringsränta (för ytterligare diskussion om diskonteringsräntans betydelse se avsnitt 7).

### *Genomför en risk- och känslighetsanalys*

I en samhällsekonomisk analys finns en stor osäkerhet, en osäkerhet som är väl dold i det nettonuvärde som räknas fram via modellen. Därför är det en god idé att utföra en känslighetsanalys som visar på om resultatet är robust eller om det varierar stort beroende av den valda nivån på diskonteringsränta från steget före. Utan en känslighetsanalys

<sup>20</sup> NERA economic consulting är ett av de globalt ledande konsultbolagen inom ekonomiska analyser.

framstår det som att det enda värdet är det sanna värdet. En känslighetsanalys minskar risken att felaktiga antaganden ligger till grund för beslut det egentligen inte finns fog för.

### 6.2.2 Kostnads-effektivitetsanalyser

Kostnads-effektivitetsanalyser (cost-effectiveness) är nära relaterat till kostnadsnyttokalkyler men är något enklare att tillämpa och används ofta då det inte är möjligt eller önskvärt att monetarisera alla kostnader och intäkter. En annan situation då kostnads-effektivitetsanalyser är lämpliga är när det finns en uttalad politisk målsättning som fastslagits i något hänseende och det finns olika alternativa sätt att realisera denna målsättning. Nyttosidan behöver i sådant fall inte analyseras på ett ingående sätt, givet att frågeställningen kan avgränsas utifrån det politiska målet. Istället inriktas konsekvensanalysen på frågan om vilket alternativ för att nå det politiskt fastställda målet som innebär lägst samhällsekonomisk kostnad. Som namnet antyder används metoden för att jämföra olika handlingsalternativ i syfte att avgöra vilket som är det relativt mest kostnadseffektiva. Ett exempel är hur kostnadseffektivt miljöutsläpp kan minskas. Om en åtgärd t.ex. minskar växthusgaser till halva priset jämfört med andra alternativ så finns det ingen anledning att lägga några resurser på något annat än detta alternativ.

Kostnads-effektivitetsanalyser är ett kraftfullt verktyg för att kunna jämföra olika alternativ och kan till exempel användas för att jämföra effekter av åtgärder vidtagna av olika myndigheter. Teoretiskt skulle kostnads-effektivitetsberäkningar kunna ligga till grund för omfördelning av resurser mellan olika myndigheter eller politikområden. I den mån olika områden uppvisar relativa skillnader i hur de uppnår ett vist mål kan detta motivera att omallokera resurser till det område som är relativt sett mer kostnadseffektivt.

## 6.3 Hedoniska-prissättningsmodeller

En av de vanligaste metoderna inom kostnadsnyttokalkyler är så kallade hedoniska prissättningsmodeller. Hedoniska modeller tillhör gruppen av revealed preference modeller och är sannolikt den bredaste tillämpbara modellen. Som nämnts ovan är en av de stora utmaningarna med att studera reglerings ekonomiska effekter att fastställa det kontrafaktiska (noll-alternativet) tillståndet. Det vill säga om en regel införs är det inte möjligt att jämföra med situationen så som den skulle vara i frånvaron av en reglering. Det optimala vore att, om möjligt, jämföra effekterna av en reglering med vad som vore fallet i frånvaron av en reglering. Vad hedoniska prissättningsmodeller innebär är att i möjligaste mån komma så nära som möjligt denna situation genom att jämföra priset på en differentierad vara som blir påverkad av reglering<sup>21</sup>. Den vanligaste tillämpningen av denna metod är studier som försöker fastställa hur fastigheter eller mark påverkas av olika miljöfaktorer, som till exempel närheten till nedsmutsande eller störande verksamhet.

Mera tekniskt uttryckt kan en differentierad vara ( $Q$ ) uttryckas som en vektor av olika attribut ( $q_1, q_2, \dots, q_n$ ), där  $n$  är antalet attribut. Ett hus kan till exempel beskrivas med hjälp av attributen antal kvadratmeter och rum, den lokala miljön, ålder, närheten till tätort et cetera. Detta innebär att värdet på ett hus kan beskrivas som en funktion av dessa attribut:

$$P_i = P(q_1, q_2, \dots, q_n)$$

<sup>21</sup> Observera att detta innebär skattningar av betalningsvilja vilket innebär att det härleds direkt tillbaka till den ekonomiska teori som diskuteras i avsnitt 3.2.

Partialderivatan av  $P(\cdot)$  med avseende på attribut  $n$ ,  $\partial P/\partial q_n$ , motsvarar det s.k. marginella implicita priset. Det vill säga det är det marginella priset på attribut  $n$  av hela värdet på varan. Det kan till exempel vara den förändring i värdet på ett hus som ligger nära en bullrig motorväg. Detta kan användas för att studera hur förändringar i ett attribut påverkar värdet på t.ex. ett hus. Om en myndighet beslutar sig för att begränsa hastigheten på en motorväg i syfte att minska bullret så kan denna metod användas för att studera hur denna hastighetssänkning på motorvägen påverkar värdet på fastigheterna som ligger nära motorvägen. Tillvägagångssättet är då helt enkelt att data för olika attribut samt information om marknadsvärdet på fastigheter samlas in.

Denna information kan sedan analyseras med hjälp av regressionsanalys där marknadsvärdet på fastigheterna modelleras som en funktion av de attribut som kan tänkas vara av betydelse. Korrekt genomfört kommer analysen visa vilka attribut som är av betydelse för fastighetsvärdet och hur mycket av variationen som kan förklaras med hjälp av attributen.

Metoden kan även användas för att studera hur olika riskfaktorer påverkar löneanspråk. Metoden går då ut på att identifiera de olika attribut som förklarar variationen i lön mellan individer (utbildning, karaktären på arbetsuppgifterna, risken för skador o.s.v.). Metoden kan därför användas för att fastställa hur mycket en viss arbetsskada är värd. Se Black och Kneisner (2003). För en mera utförlig beskrivning av hedoniska prissättningsmodeller se Rosen (1974), Freeman (1993) och Palmquist (1991). För en tillämpning av metodiken för analyser av regleringar se: *Effective Regulation Through Credible Cost-Benefit*, (Greenstone, 2010).

## 6.4 Modeller för makroekonomiska och regionala konsekvensutredningar

Som nämnts ovan medför mer omfattande regleringar konsekvenser utanför den direkt berörda marknaden. För att förstå dessa mer omfattande konsekvenser är det nödvändigt att använda sig av dynamiska allmän jämviktsanalyser. Det är dock inte rimligt att förvänta sig att denna typ av analyser skall genomföras i samband med alla typer av regleringar.

För framgångsrik uppbyggnad av modeller av detta slag krävs omfattande insatser av ekonomer, statistiker och programmerare. Exempelvis har det svenska planeringsverktyget rAps, som också innehåller delmodeller för regionala analyser och prognoser, utvecklats i samarbete mellan externa konsulter, forskare och berörda myndigheter. En fördel med dessa modeller är dock att när de väl är utvecklade och fungerar så är det avsevärt enklare att använda dem som ett analysverktyg inom ramen för konsekvensutredningar.

I denna typ av ekonomiska modelleringsansatser antas ekonomin bestå av ett antal, av varandra beroende delkomponenter. Med hjälp av ekonomisk statistik kan sedan sambanden i modellen skattas med hjälp av statistiska och ekonometriska metoder. Modelleringsansatser ger stort utrymme att designa modellen utifrån de analysbehov som föreligger. Det är till exempel möjligt att beakta regionala effekter. Det är även möjligt att analysera effekterna på olika storleksklasser av företag.

### *Input-Output modeller*

En av de enklaste formerna av analys av hur en sektor i ekonomin påverkar andra sektorer är s.k. input-output (IO) analys (se appendix 5 för en illustration av IO-matris). I ett

generellt perspektiv är det inte så svårt att göra konsekvensanalyser med hjälp av IO-tabeller och dess multiplikatorer. Den stora analysinsatsen är att kunna beräkna den initiala effekten av en regelförändring. Med detta menas att erhålla svar på frågan hur stor påverkan blir på produktionen i den sektor som blir föremål för reglering. När detta har beräknats och den första ordningens effekter uppskattats, multipliceras denna med sektorns multiplikator för att erhålla den samlade sekundära IO-effekten. Eftersom de flesta sektorer i ekonomin inte är jämnt fördelade mellan landets regioner finns det skäl att arbeta med geografiska IO-tabeller. Dessa kan indelas på olika sätt beroende på aktuellt problem.

IO-tabeller utgår från beräknade matematiska relationer mellan ekonomins sektorer och utnyttjar det faktum att produktionen (output) i en sektor fungerar som antingen insatsvara (input) i en annan sektor, i den egna sektorn eller blir konsumtion alternativt exporteras. På motsvarande sätt använder en sektor insatsvaror (inputs) som kommer från andra sektorer, den egna sektorn eller importerar. Det är dessa relationer mellan sektorer som är grunden för en analys med hjälp av IO-tabeller och som bestämmer hur en förändring av produktionen i en sektor påverkar övriga sektorer i ekonomin.

Metoden används internationellt och måste anses vara väletablerad både som forskningsfält och som metod för tillämpade studier. Traditionen med denna metod för analyser har sina rötter inom tillämpad forskning kring ekonomins allmän jämvikt. Wassily Leontief presenterade 1941 en banbrytande studie med en IO-modell på nationell nivå för den amerikanska ekonomin. Under 1940-talet bidrog också Walter Isard till att utveckla Leontiefs modell för att erhålla ett analysverktyg för regionala förhållanden. Denna modelltradition har sedan haft en stark ställning inom regionalekonomi för tillämpade analyser.

SCB publicerar var femte år s.k. tillgångs- (make) och användnings- (use) tabeller för den svenska ekonomin som delas in i 55 sektorer. Genom att utgå från dessa tabeller kan matematiska IO-relationer beräknas som då utgår från antaganden om linjära relationer mellan ekonomins alla sektorer. Med detta som grund, kan sedan tekniska koefficienter beräknas, och en matris erhålls med s.k. Leontief-koefficienter för alla sektorer i ekonomin. Genom att sedan invertera matrisen med Leontief-koefficienterna erhålls vad som kallas IO-multiplikatorer som vi sedan kan använda för analyser av vilken påverkan en politisk (eller annan) förändring kan förväntas ha på förädlingsvärden (BNP) och sysselsättning i övriga ekonomin.

IO-tabeller innebär en metod för att studera frågor om hur hela samhällsekonomin påverkas i olika scenarion om produktionen i en sektor förändras. Metoden innebär också möjligheter att genomföra analyser för geografiska områden och spegla hur regionala olikheter, med avseende på specialiseringsmönster kan innebära olika effekter i olika regioner. Eftersom specialiseringsmönster skiljer sig mycket åt mellan olika regioner blir de regionala påverkans effekterna också ofta omfattande. IO-tabellerna innebär att multiplikativa effekter från en sektor gentemot övriga ekonomin kan beräknas.

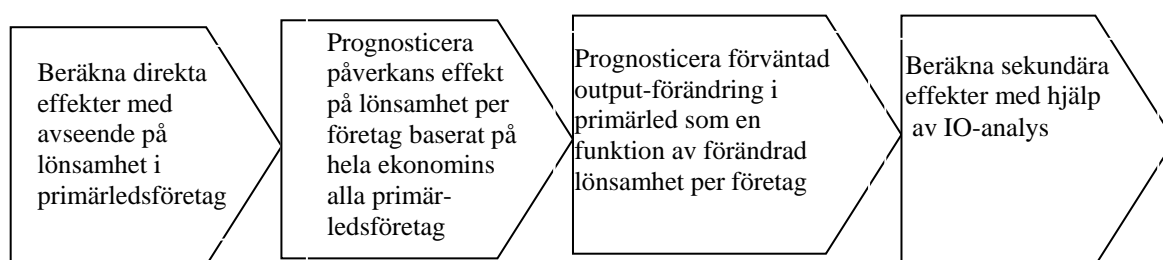
I relation till frågan om analyser av vilken påverkan som regelförändringar kan förväntas få på ekonomin som helhet kan en lämplig ansats vara att utgå från en sammanhållen kedja av analysverktyg, där IO-analys kompletterar resultat som erhålls från uppskattade/beräknade direkta effekter i det primära produktionsledet. Detta innebär att såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska perspektiv kan speglas i analysen.

En föreslagen sekventiell analyskedja kan se ut enligt figur 8 nedan. I ett första led i denna kedja beräknas påverkan på lönsamhet i "typiska" företag i den sektor som berörs av en

reglering. Detta kan exempelvis göras genom att upprätta s.k. täckningsbidragskalkyler eller att utgå från en skattad statistisk modell som förklarar lönsamhet per företag utifrån givna förklaringsvariabler. Centralt för detta led i analyskedjan är att den direkta ekonomiska betydelsen av att införa en ny regel (eller förändra en regel) kan uttryckas i den aktuella täckningsbidragskalkylen eller statistiska modellen. Det första ledet av kedjan innebär ett förhållandevis omfattande arbete i form av att exempelvis upprätta representativa täckningsbidragskalkyler som förmår att fånga de olika förhållanden som bestämmer kostnader och intäkter i de typiska företagen.

I det andra ledet av kedjan genomförs prognoser baserat på de representativa analyserna från det första ledet. Väljs exempelvis ansatsen med att upprätta representativa täckningsbidragskalkyler i det första analysledet, innebär det att påverkanseffekten beräknas per företag på hela populationen av företag som berörs i andra ledet av kedjan. Scenarion med ex-ante och ex-post situationen i relation till införandet av en ny regim prognosticeras. Analysen innebär att vi ska erhålla en uppskattad lönsamhetseffekt per företag i primärledssektorn uttryckt som exempelvis förväntad förändring i täckningsbidrag 3 som en konsekvens av en given förändring, ceteris paribus.

Figur 8 Exempel på analyskedja som uppskattar primär och sekundär effekt



I det tredje analysledet i kedjan prognosticeras den förväntade förändringen i produktion (output) som kan antas som en konsekvens av den uppskattade lönsamhetsförändringen från föregående analysled. För att genomföra detta analysled krävs kunskap om känsligheten för förändringar i produktion med avseende på förändringar i lönsamhet (en skattad elasticitet). Summan av dessa uppskattade förändringar i output blir den beräknade primära effekten.

I ett sista led i analyskedjan ingår att uppskatta den sekundära eller indirekta effekten av förändringen. Detta görs med hjälp av IO-tabell i detta fall där Leontief-multiplikatorer utnyttjas för en beräkning av dessa effekter och även hur de fördelas i förhållande till övriga sektorer i ekonomin.

Analyskedjan ovan innebär en ansats som långsiktigt går att utveckla till en allt mer avancerad grad. Detta gäller samtliga led i kedjan. Det är väsentligt att analyskedjan utgår från information om företagsekonomiska förhållanden i den sektor som berörs av en regelförändring. För att genomföra analyskedjan krävs data om ekonomiska förhållanden i företag, underlag som möjliggör elasticitetsanalyser av produktion i förhållande till lönsamhetsförändringar samt IO-tabeller för ekonomin. Uppskattningsvis är det första ledet i analyskedjan det mest resurskrävande och i övrigt kan konstateras att denna analyskedja ställer förhållandevis höga krav på metodologisk och ekonomisk teoretisk



kompetens i kombination med sakkunskap om förhållanden i berörd primärsektor. Detta måste kombineras för dessa analyser.

### *Allmän jämviktsmodeller*

En annan form av analyser är som nämnts ovan beräkningsbara allmän jämviktsmodeller (*Computable general equilibrium*, CGE) eller partiella jämviktsmodeller. Dessa utgår som regel från samma underlag som används i IO-analyser. En CGE-modell består av ett ekvationssystem som beskriver ekonomin och vars variabler återfinns i en underliggande databas. Som regel utgår dessa modeller från en grundläggande neoklassisk ansats med kostnadsminimerande producenter, prissättning enligt genomsnittskostnadsprincipen (alltså inte marginalkostnadsprissättning) och hushållens efterfrågan utgår också från antagande om optimerande beteende. CGE-modeller tillåter också vanligtvis för flera olika former av avvikelser från det traditionella allmän jämviktsparadigmet, såsom att marknader inte etablerar jämvikt (clearing), ofullständig konkurrens (exempelvis monopolprissättning), att efterfrågan inte påverkas av prisförändringar m.m.

IO-tabellerna som ligger till grund för CGE-modellerna kan också kompletteras med tabeller över socioekonomiska effekter som bidrar till att exempelvis miljökonsekvenser kan analyseras. Även CGE-modeller kan ha en öppen eller slutna form, vilket är ett återkommande ämne för diskussioner forskare emellan, dvs. om sysselsättning, bytesbalans, växelkurs etc. ska vara exogent antagana eller bestämmas endogent. Andra viktiga frågor är hur teknologier bestäms. Utgår vi från traditionell IO-tabell enligt Leontiefs beräkningssätt tillåts inte någon substitution mellan inputs, dvs. en sektor antas inte kunna substituera inputs mellan olika sektorer, utan de är givna enligt de beräknade tekniska koefficienterna som Leontiefs metod innebär.

För att kunna arbeta med CGE-modellerna krävs att utbyteskoefficienter mellan alla sektorer är kända, vilka erhålls från de relationer som beräknas med utgångspunkt i IO-tabellerna. Om en CGE-modell ska kunna fånga mer detaljerade konsekvenser som också omfattar olika subventioner, skattesatser m.m. kvävs betydligt mer omfattande underlag. Vi kan här jämföra med sektoriella CGE-modeller som omfattar ett mycket stort antal tekniska koefficienter utöver de som erhålls från IO-tabeller. Generellt kan sägas att desto fler sektorer som vi utgår från, desto fler relationer ska en optimeringsmodell arbeta med när den söker jämviktslösningen för ett system. Detta kan i praktiken betyda problem om det visar sig att modellens komplexitet och omfång innebär svårigheter att etablera globalt optimum. Ett annat perspektiv är också om CGE-modellen ska kunna generera dynamiska resultat genom att visa hur anpassningen kan förväntas fortskrida period för period, eller om endast den optimerade och anpassade slutliga jämviktssituationen ska jämföras med ex-ante situationen.

Det finns många exempel på jämviktsmodeller som används och de är vanligt förekommande inom finansministerier, centralbanker mm. Dessa modeller används också av internationella organisationer såsom OECD, FN, Världsbanken och Internationella Valutafonden.

I sammanhanget om konsekvensanalyser av regelförändringar kan det finnas skäl att utveckla ett särskilt analysverktyg för att studera sekundära effekter och/eller påverkan på ekonomin som helhet. Oavsett om detta orienteras till ett arbete som baseras på IO-tabeller eller användning av CGE-modellering kan det finnas skäl att undersöka möjligheterna att knyta an till ett sådant analysverktyg som rAps-ris. Detta finns redan och fokuserar på effekter på regional och lokal nivå. REMI-modellen som beskrivs nedan kan sannolikt

tjäna som en god utgångspunkt för ett sådant arbete. En viktig fråga är sedan också i vilken utsträckning som ett sådant utvecklingsarbete bör göras inom en nationell myndighet eller genomföras av externa forskare/analytiker. Eftersom ett dylikt analysverktyg långsiktigt ska kunna tillämpas i regelförändringsstudier och att det finns en koppling till löpande myndighetsarbete, förefaller det naturligt att en väsentlig del i att driva detta arbete förläggs inom en nationell myndighet.

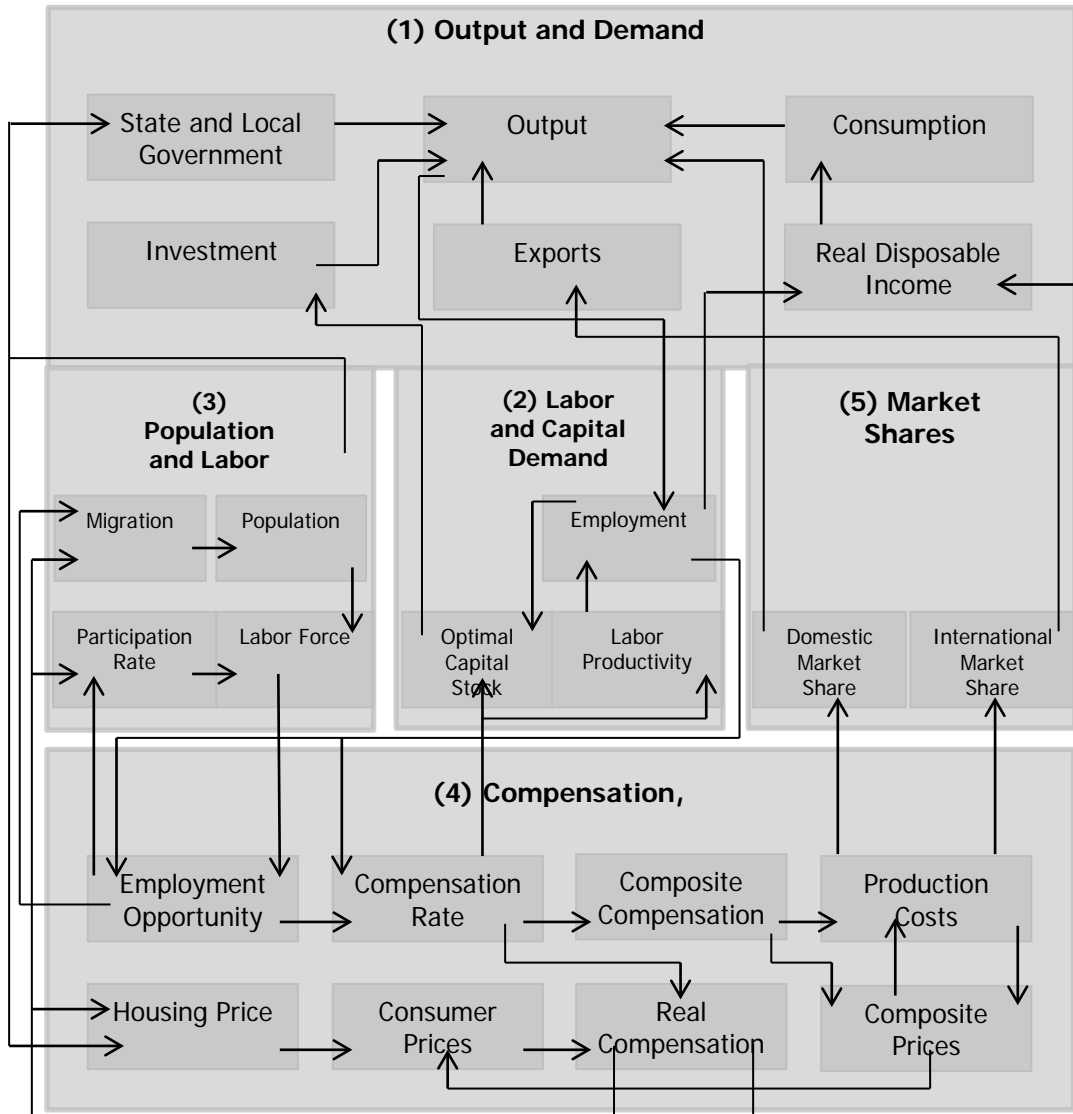
Nedan återges modelleringsansatsen som analysföretaget REMI (Regional Economic Models Inc.) använder sig av, se figur 9. Observera att det finns många alternativa sätt att modellera en ekonomi på och att detta endast utgör ett exempel. Beroende på vad syftet är med analysen kan graden av detaljnivå och komplexitet variera.

REMI:s modell är ett exempel på en ekonomisk analysmodell som används i USA och där flera olika aktörer använder modellen för att analysera hur ekonomisk politik, skatter, energi- och råvarupriser, infrastrukturinvesteringar, regleringar etc. kan påverka den amerikanska ekonomin. NFIB (som är en branschorganisation för småföretag i USA) använder denna modell för att analysera hur ”ekonomiskt signifikanta” regleringar påverkar den amerikanska ekonomin, och i synnerhet om regleringar påverkar små och stora företag asymmetriskt eller om effekterna ser olika ut i olika delar av USA.

Utvecklingen av REMI:s modell har pågått i flera decennier och är resultatet av mycket omfattande forsknings och utvecklingsarbete. Modeller av denna typ bygger på en kombination av olika ekonomiska modellerings och analysansatser. En central komponent i dessa modeller är input-output modeller över inter-industriella samband. Med detta som utgångspunkt kan sedan jämviktsmodeller utvecklas, vilket är ett vanligt förfaringsätt.

När modellen väl är upparbetad och intrimmad består själva analysarbetet huvudsakligen i att få fram initialvillkoren som skall användas som input i modellen. Ponera att en regel kommer att påverka produktionskostnaderna inom en sektor. En uppskattning av de förändrade produktionskostnaderna används då som ingångsvärde i block 4 i Figur 9. Som framgår i figuren finns det sedan påverkansrelationer till såväl faktormarknader som befolkning och avsättningsmarknader. Relationerna går i ömsesidiga riktningar med påverkans effekter mellan marknader som har vertikala och horisontella kopplingar till varandra genom handelsflöden.

Figur 9 Ekonomiska samband i en dynamisk allmänjämviktsmodell



Källa: REMI (2012)

#### Data och statistikkra

För att kunna genomföra de beräkningar som diskuteras ovan ställs förhållandevis stora krav på tillgången på statistik. För att kunna beräkna kostnads- och produktionsfunktioner för företag krävs bl.a. detaljerad redovisningsinformation (balans och resultaträkning). Det är nödvändigt att kunna spåra företag och deras verksamhet över tiden samt matcha företagens identitet mot andra databaser. Vid sidan av nationell data kan det förekomma situationer då det även är intressant att komplettera med internationell data från t.ex. Compustat eller Amadeus. Företagsdata och IO-matriser finns att tillgå från SCB.

## 7 Likartade antaganden och känslighetsanalyser

### 7.1 Likartade antaganden en grund för bra konsekvensutredningar

För att kunna genomföra konsekvensutredningar är det nödvändigt med antaganden rörande en mängd olika faktorer. I synnerhet då de olika komponenterna i den samhällsekonomiska analysen skall kvantifieras är det nödvändigt att fastställa monetära värden på de faktorer som ingår. Detta är i många fall svårt, för att inte säga omöjligt, för en myndighet att göra. Det kan därför vara motiverat att ha nationella riktlinjer för antaganden. Detta är sannolikt ett nödvändigt villkor för att kunna garantera effektiva konsekvensutredningar och ett samhällsekonomiskt optimalt utfall.

En handläggare inom t.ex. Naturvårdsverket kanske har en rimlig uppfattning om hur mycket en åtgärd skulle minska utsläppen av, låt säga, kväve, men det är mindre sannolikt att handläggaren har lika god uppfattning om det samhällsekonomiska priset på kväve.

Ponera nu, att även Jordbruksverket arbetar med åtgärder som avser att minska kväveutsläppen. Sannolikt kommer handläggare på Jordbruksverket att ställas inför likande problem som handläggare på Naturvårdsverket. Kostnadsineffektiviteter uppstår om inte dessa handläggare använder sig av samma pris på kväve. Observera att om två olika myndigheter använder sig av olika antaganden i sina beräkningar så finns det utrymme för effektiviseringar. Om det t.ex. skulle vara så att en myndighet använder sig av ett högre värde på statistiska liv så skulle det vara kostnadseffektivt att föra över resurser från en myndighet till en annan, och därmed rädda fler liv till en lägre kostnad.

Ett av de viktigaste antagandena för konsekvensutredningar är troligen valet av diskonteringsränta. Nedan kommer en kortfattad diskussion om diskonteringsräntan och hur olika myndigheter använder den, vilket får tjäna som exempel på ett betydande antagande, eftersom intäkter och kostnader vanligen utfaller vid olika tidpunkter. Av Tabell 5 framgår några myndigheters antaganden om diskonteringsräntor.

Tabell 5 Olika myndigheters antagande om diskonteringsräntor

Myndighet	Diskonteringsränta	Känslighetsanalys	Tidshorisont
ASEK	4% (varav en riskfri-ränta om 2% och en riskpremie om 2%).	Olika nivåer på räntesatser rekommenderas ej.	40 år. ~
Boverket	4% ~	2% och 6%	Varierande. 40 år för bostäder, 15-20 år för oljepannor. *
Ekonomistyrningsverket	4% ~	(ingen uppgift)	(ingen uppgift)
Energimyndigheten	Ingen standardiserad.	7% eller 12%, men kan variera efter rapportens syfte. *	Ca 25 år. *
Jordbruksverket	4%	(ingen uppgift)	(ingen uppgift)
Naturvårdsverket	4%	1% och 2%*	Tills dess att räntan gör att effekterna försvinner. Oftast görs ingen CBA då analyserna görs på absoluta gränser. *
Rikstrafiken	4% ~	2% och 6% ~	Ca 3-5 år. *
Skogsstyrelsen	3 eller 4%	Flera olika nivåer. *	Ca 80 år. *
Strålsäkerhetsmyndigheten	2% *	0%, 1%, 1,5%, ..., 3% **	Ca 70 år. *
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	3%	0% och 5% *	Varierar med analyserad sjukdom. *
Trafikanalys	4% (varav en riskfri-ränta om 2% och en riskpremie om 2%).	(ingen uppgift)	(ingen uppgift)
Trafikverket	4% ~	Varierar värderingen av CO <sub>2</sub> utsläpp och trafikprognoserna istället för räntan. *	Ekonomisk livslängd 60-100, men kalkylperiod 40 år. *

~ ASEK-värde, \*(Liljequist, 2010), \*\*2010:27 Beräkningar av merkostnader

2010 – för rivning av de svenska kärnkraftverken och omhandertagande av restprodukter. Källor: Peo Nordlöf, Trafikverket, Ulla-Christel Götherström, Boverket, Sofia Ahlroth, Naturvårdsverket, Lars Petterson, Jordbruksverket, ASEK-rapport SIKa 2009:3 p25-28, Klaus Hammes, Energimyndigheten, Fredrik Nilsson, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Stefan Karlsson, Skogsstyrelsen, [Rikstrafiken](http://www.rikstrafiken.se/Article.aspx?a=124&c=71) <http://www.rikstrafiken.se/Article.aspx?a=124&c=71> (info från 2010-09-08)

Det bör observeras att i det fall olika myndigheter använder sig av olika antaganden så är implikationen den att de välfärdsteoretiska villkor som beskrivs i avsnitt 3.2 inte uppfylls. Likartade antaganden och tydliga riktlinjer (vägledning) skulle sannolikt också underlätta arbetet för handläggare som skall genomföra konsekvensutredningar. I viss mån finns detta i dagsläget redan på myndighets/verksnivå via t.ex. Ekonomistyrningsverket och ASEK vad gäller infrastrukturinvesteringar. För att effektivisera och underlätta arbetet är det dock önskvärt med en högre grad av likartade antaganden. Se exempel på konsekvensanalys i appendix 4 och de antaganden som görs i sammanställningen, bl.a. antas värdet på ett kilo VOC (flyktiga organiska ämnen) vara 17 kr.

## 7.2 Scenarioberäkningar och känslighetsanalyser

Ett naturligt inslag i alla konsekvensutredningar är att som regel är en eller flera av de variabler som ingår i analysen förknippade med risk eller osäkerhet<sup>22</sup>. De vanligaste sätten att hantera osäkerhet är genom scenarioberäkningar eller känslighetsanalyser. Känslighetsanalyser innebär helt enkelt att de variabler som är förknippade med osäkerhet varierar en i taget för att se hur pass robusta slutsatserna är. Genom att variera antagandena går det att avgöra hur stabila slutsatserna av analysen är.

På samma sätt som likartade antaganden kan motiveras går det att ställa likartade krav på hur känslighetsanalyser skall genomföras och hur robusta resultaten skall vara för att utgöra ett acceptabelt beslutsunderlag.

Robustheten i resultaten testas genom att nyckelantaganden i analysen varierar ett i taget samtidigt som andra antaganden hålls konstanta. Typexemplet på en robusthetsanalys är användandet av diskonteringsräntan. Det är olämpligt att enbart använda en ränta utan istället bör analysen använda flera olika räntor, det vill säga variera den ränta som används i ekvation 9. Syftet med detta är givetvis att visa huruvida slutsatserna är känsliga för valet av ränta eller små ändringar i räntan. Om så är fallet talar det för att försiktighet skall iaktas och att det kanske är nödvändigt med ytterligare analysarbete.

Ett annat exempel på robusthetsanalys är i samband med MKA-analyser. I tabell 4 sammanställs betygen som olika förslag har tilldelats för olika dimensioner. Då dessa betyg bygger på bedömningar gjorda av handläggaren så kan en robusthetsanalys bestå i att handläggaren gör en ”konservativ” bedömning samt en ”optimistisk” bedömning för att på så sätt se om rangordningen och betygen för de olika alternativen förändras.

Ett annat vanligt sätt att hantera osäkerhet och risk är med hjälp av s.k. scenarioberäkningar. Scenarioberäkningar går helt enkelt till så att analysen genomförs med olika antaganden rörande den framtida utvecklingen. Det vanligaste exemplet på detta är då utfallet av analysen är beroende på den ekonomiska konjunkturen. Analysen genomförs då vanligen för tre olika möjliga utvecklingsscenarion: Normal utveckling/konjunktur, lågkonjunktur, samt högkonjunktur. Ett annat exempel på scenarioberäkningar är inom miljöekonomiska studier då t.ex. effekterna av global uppvärmning studeras. Då det råder stor osäkerhet kring global uppvärmning är det vanligt att dessa typer av analyser använder sig av såväl olika scenarion som olika typer av diskonteringsräntor.

---

<sup>22</sup> Med risk avses vanligen utfall som kan tillskrivas sannolikheter medan osäkerhet är utfall där det inte heller är möjligt att uppskatta sannolikheterna för ett visst givet utfall.

## 8 Slutsatser och rekommendationer

Det svenska arbetet med att minska regelbördan för företag har pågått sedan ett drygt årtionde. Arbetet har framförallt fokuserat på att minska de administrativa kostnaderna för företag. Nyligen drog emellertid Riksrevisionen (2012a) slutsatsen att detta fokus har varit för snävt och att arbetet i stället bör fokusera på ”tunga” regleringsområden. I en tidigare rapport från Tillväxtanalys (2011) konstateras att de största samhällsekonomiska kostnaderna som följer av regler sannolikt är indirekta och sekundära. För att förbättra och effektivisera regelgivningen bör fokus vara på de totala samhällsekonomiska konsekvenserna som följer av en reglering och sedan väga dessa mot den totala samhällsnyttan. Nyckeln till att framgångsrikt lyckas med detta ligger i arbete med konsekvensutredningar. En nödvändig förutsättning för effektivare regler är med andra ord högkvalitativa konsekvensutredningar som är förankrade i ekonomiska teorier och metoder. Detta ställer dock svenska regelgivare, på olika nivåer, inför stora utmaningar.

Syftet med denna rapport är att besvara frågorna: När bör regelförslag föranleda en konsekvensutredning och vad bör den innehålla? Syftet med denna rapport har inte varit att utarbeta guidelines eller riktlinjer för genomförande av konsekvensutredningar. Istället har vi velat lyfta fram vikten av en likartad process där ambitionen och omfattningen av analysen skiljer sig åt beroende på bedömd påverkan av den föreslagna regleringen. En annan utgångspunkt för arbetet har varit att redogöra för de moment en sådan analys bör innehålla samt ge exempel på analysverktyg och metoder. Studien innehåller också hänvisningar till andra källor och dokument från länder som bedöms vara föregångare på detta område.

Konsekvensutredningen är fundamental i processen kring regleringars tillkomst. Det svenska systemet kännetecknas av transparens och remissförfarandet är ett effektivt sätt att få en allsidig belysning av förslag till nya regleringar. Det måste dock framhållas att inget system eller process kan kompensera för en bristfällig konsekvensutredning. Utan en väl genomförd konsekvensutredning kan inte Regelrådet eller andra remissinstanser fullgöra sina uppdrag på ett bra sätt, och det går inte att ta fram fullgoda beslutsunderlag. Det är först när en sådan analys finns som dessa instanser kan ifrågasätta gjorda antaganden, problem- och målformuleringar samt om den mest kostnadseffektiva lösningen valts. Detta förutsätter också en analys av alternativ inklusive alternativet ingen reglering. Med ingen reglering avses reglering utöver befintliga regleringar, dvs. nuläge eller baseline.

I konsekvensutredningen är problemformuleringen central och startpunkten för analysen. Det är problemformuleringen som kan sägas vara styrande för såväl omfattningen av analysen som målformulering och inventering av alternativ. Av detta följer att problemformuleringen måste ske rigoröst och noggrant. Vidare bör vikten av likartade antaganden poängteras. Om olika myndigheter använder olika antaganden avseende exempelvis diskonteringsränta eller värdet av ett mänskligt liv kan det leda till felprioriteringar. Från den teoretiska analysen kan det visas att det leder till samhällsekonomisk ineffektivitet och välfärdsförluster.

Den sannolikt vanligaste metoden för konsekvensutredningar är kostnadsnytto-kalkyler (cost-benefit), där målsättningen är att ställa den samhällsekonomiska nyttan mot den samhällsekonomiska kostnaden av ett förslag. Konsekvensutredningar kan sträcka sig från en enkel problembeskrivning med kortfattad kvalitativ sammanställning av olika effekter till

mycket sofistikerade ekonomiska modeller där såväl direkta som indirekta effekter ges monetära värden.

En utmaning i samband med konsekvensutredningar i samband med regleringar är med andra ord frågan om hur ambitionsnivån på konsekvensutredningen skall avgöras. En rimlig tumregel torde vara att analysen skall stå i proportion till regelns förväntade konsekvenser. Att ha någon form av proportionalitetsprincip är intuitivt tilltalande. Detta leder dock till något av ett moment-22 situation, då det egentligen är först efter analysen som vi vet om det var värt mödan. Lösningen på detta problem är att använda sig av någon form av sekventiell analys där det första steget är att avgöra hur ambitiös konsekvensutredningen skall vara. Först efter detta steg påbörjas själva analysen.

Att strukturera konsekvensanalysarbetet på detta sätt ser vi som en pragmatisk utvärderingsmetodik. En möjlig ansats är att genomföra t.ex. tre olika nivåer av analyser: små konsekvenser, medelstora konsekvenser och omfattande konsekvenser. Kanada har valt att använda sig av ett sådant system. Ett sådant system skulle vara praktiskt så tillvida att det kan avpassas till den svenska modellen för regelgivning. En enklare form av konsekvensanalys kan då t.ex. utföras av handläggare på en myndighet. Medelnivån av analyser kan genomföras på myndighets/verksnivå och den mest omfattande analysen kan genomföras på nationell nivå. Det flesta föreskrifter skulle sannolikt därför enkom analyseras på myndighetsnivå.

För att operationalisera ett sådant system blir det nödvändigt att använda sig av någon form av system som gör det möjligt för handläggare att genomföra en initial analys. Den sannolikt mest framkomliga vägen är med hjälp av s.k. multikriterium analyser (MKA). I MKA-analyser identifieras ett antal kriterier som anses relevanta för att uppnå ett vist mål. Med detta som stöd kan en handläggare bedöma regleringsalternativ utifrån dessa kriterier. Enkelt uttryckt kan MKA-analyser ses som en filtreringsmekanism för att avgöra när en analys behöver göras mera omfattande.

I nästa steg för mindre omfattande regleringar kanske det räcker med en kvalitativ konsekvensutredning av varför regleringen är önskvärd och vad konsekvenserna blir. Bedöms regleringen ha mera omfattande konsekvenser är det rimligt att kräva en mera kvantitativ analys. Är det fråga om ansevärdiga konsekvenser krävs mycket omfattande analyser och antagligen nationellt samlade resurser för att utföra dessa. Det går inte inom ramen för denna rapport att ge en uttömmande redogörelse för vilka olika beräkningsmodeller och ansatser som står till buds. Faktum är att utvärderingsmetodik och i synnerhet kostnadsnyttokalkyler baserar sig på ett stort batteri av olika ekonomiska metoder, tekniker och ackumulerade faktiska värden på diverse komponenter. För att framgångsrikt använda sig av denna kunskapspool krävs erfarenhet och relevant utbildning. Man bör därför ha respekt för svårigheterna att göra denna typ av analyser samtidigt som det måste finnas ett visst utrymme för pragmatism, dvs. att göra så gott det går men med en systematisk ansats.

Det fortsatta arbetet med regelförenkling kan med fördel även innebära utarbetande av s.k. grönböcker eller guidelines enligt exempelvis brittisk förebild samt harmonisering av antaganden.<sup>23</sup> Ett annat område kan vara att erbjuda kompetensutveckling och kurser för berörda personer samt att bygga upp nationellt samlade resurser. Slutligen bör betonas vikten av fler ex post utvärderingar då sådana dels ger information om regleringen haft

<sup>23</sup> *Greenbook (2011)*



avsedd effekt, dels utgör en informationskälla för kommande ex ante utvärderingar av förslag till nya regleringar.

Rekommendationerna i denna rapport kan sammanfattas i följande fyra punkter:

- Kvalitén på regleringar kan förbättras genom att förtydliga kraven på innehållet i konsekvensutredningar som följer av förordning (2007:1244). En möjlig utveckling är att arbeta fram ett verktyg för multikriterium analys (MKA). Ett MKA-verktyg kan sannolikt förtydliga kraven på utredningarna samtidigt som det är förhållandevis resurseffektivt. Inte minst kan MKA tjäna till att göra utredningarna mera enhetliga och jämförbara.
- Det finns sannolikt utrymme för effektivitetsvinster i att införa nationellt harmoniserade antaganden för konsekvensutredningar, och i synnerhet i samband med kostnadsnyttokalkyler. Baseras beräkningarna på olika antaganden leder det till ineffektiviteter.
- För att kunna analysera konsekvenserna av mera omfattande regleringar och vilka sekundära effekter dessa kan ha på ekonomin föreslår vi att en prognos/analysmodell utvecklas. Utgångspunkten för detta arbete bör vara allmän jämviktsmodeller samt input-output modeller.
- Som ett led i detta arbete är en möjlig åtgärd att utveckla nationell specialistkompetens och resurser som kan fungera som stöd till regelgivare kombinerat med kompetensutveckling.

## Referenser

- Ackerman, F. och Heimzerling, L., (2004), *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, New Press, New York.
- Arnold, J., Nicoletti, G. och Arnold, J., (2011), Regulation, Resource Allocation and Productivity Growth, *Nordic Economic Policy Review*, vol. 16, nr. 2.
- Arrow, K. J., (1951), "An Extension of the Basic Theorem of Classical Welfare Economics," *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, I: Neyman, J., (red.), University of California Press, Berkeley, USA.
- ASEK, Rapport SIKÅ, 2009:3, s. 25-28.
- Ashenfelter, O och Greenstone, M., (2004), "Estimating the Value of a Statistical Life: The Importance of Omitted Variables and Publication Bias," *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 94, nr. 2, 454-460.
- Australian Productivity Commission, (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Tillgänglig via: [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au)
- Balleisen, E. J. och Moss, D. A., (2010), *Government and Markets – Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge University Press.
- Black, D. A. och Kneisner, T. J., (2003), "On the Measurement of Job Risk in Hedonic Wage Models," *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 27, nr. 3, 205-220.
- Buchanan, J. och Tollison, B., (1984), *The Theory of Public Choice II*, Ann Harbour, University of Michigan Press.
- Chow, M. J., (2012), "Effects of a Paid Sick Leave Mandate on Massachusetts Small Businesses," NFIB Research Foundation, Washington DC.
- Coase (1960), "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1-44.
- Coglianesi, G., (2011), *Evaluating the Performance of Regulation and Regulatory Policy*.
- Debreu, G., (1959), "The Theory of Value," New Haven, Yale University Press, USA.
- Dennis, W. J., (2009), "Tailoring Regulation to the Regulated: The U.S. Regulatory Flexibility Act," I: Nijssen, A., Hudson, J., Müller, C., van Paridon, K. och Thurik, R. *Business Regulation and Public Policy*. Springer.
- Dodson, J., Spackman, M., Pearman, A. och Philips, L., (2000), *Multi-criteria analysis manual*, Department for Communities and Local Government, UK.
- Economist, (2012), "Over-regulated America," February 18-24, 2012.
- Eklund, J. E. och Falkenhall, B., (2010), *Regler – Till vilken nytta och till vilken kostnad?* Ekonomiska Samfundets Tidskrift.
- EO (12886), Executive Order 12886, "Regulatory Planning and Review," USA.
- EO (13563), Executive Order 13563, "Improving Regulation and Regulatory Review," USA.

- EU-upplysningen, 2012, Så blir EU-lag svensk lag, Tillgängligt via: <http://www.eu-upplysningen.se/Sverige-i-EU/EU-lagar-galler-framfor-svenska-lagar/Sa-blir-EU-lag-svensk-lag/>
- European Commission, (2005), Impact Assessment Guidelines.
- Freeman, A. M., (1974), "On Estimating Air Pollution Control Benefits from Land Value Studies," *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 1, nr. 1, 74-83.
- Förordning (2007:1 244) om konsekvensutredning vid regelgivning, Svensk författningssamling.
- Gramlich, E. M., (1998), "A Guide to Benefit-Cost Analysis," 2:a utgåvan, Waveland Press, Inc. Illinois, USA.
- Greenbook, (2011), HM Treasury, Storbritannien.
- Greenstone, M., (2010), "*Effective Regulation through Credible Cost-Benefit Analysis: The Opportunity Costs of Superfund*," I: Balleisen, E. J. och Moss, D. A., (2010), *Government and Markets – Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge University Press.
- Greenwald, B. och Stiglitz, J. E., (1986), "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, nr. 2, 229-264.
- Hahn, R. W., (1998), Policy Watch – Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nr. 4, 201-210.
- Hahn, R. W. och Dudley, P., (2004), "How Well Does the Government Do Cost- Benefit Analysis?" Working Paper 04-01. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Hayek, F. A., (1944), "The Road Serfdom," London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F. A., (1973), *Law, Legislation and Liberty*, vol. 1, Rules and Order, London, Routledge & Kegan Paul.
- Helm, D., (2006), Regulatory Reform, Capture and the Regulatory Burden, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, nr. 2, 169-185.
- Hultkrantz, L. & Nilsson, J-E. (2004). *Samhällsekonomisk analys*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kelman, S., (1981), "Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique," *Regulation*, vol. 5. nr. 1, 33-40.
- Kommittédirektiv 2008:57
- Kommittédirektiv 2011:71
- Laffont, J. J. och Tirole, J., (1991), The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, nr. 4, 1089-1127.
- Lagrummet.se, Om lagar, Tillgänglig via: <http://www.lagrummet.se/lar-dig-mer/faq/Om-lagar/#481>

- Levine, M. E. och Forrence, J. L., (1990), Regulatory Capture, Public Interest and the Public Agenda: Towards a Synthesis,” *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, 167-198.
- Linkov, I., Satterstrom, F. K., Kiker, G., och Bridges, T., Gardner, K. H., Rogers, S. H., Belluck, D. A., Meyer, A., (2006), Multicriteria decision analysis a comprehensive decision approach for management of contaminated sediments, *Risk Analysis*, vol. 26. 61-78.
- Malyshev, N. A., (2006), “Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence,” *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, nr. 2, 274-299.
- Mises, L., (1977), *A Critique of Interventionism*, New York, Arlington House Publisher.
- Mueller, D. C., (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A., (1959), “The Theory of Public Finance,” McGraw-Hill, New York.
- Naturvårdsverket, (2003), *Konsekvensanalys steg för steg –Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket.*
- Naturvårdsverket, (2000), *Multikriterieanalys för hållbarefterbehandling – Metodutveckling och exempel på efterbehandling, Rapport: 5891.*
- NERA, (2000), *Multi-criteria analysis manual*, National Economic Research Associates, Inc.
- NNR, (2012), *Konsekvensanalyser – Checklista*, Tillgänglig via: <http://www.nnr.se/konsekvensanalyser/Checklista.html>
- North, D., (1991),”Institutions,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, s. 97-112.
- North, D., (1994),”Economic Performance Trough Time,” *American Economic Review*, vol. 84, 359-368.
- Näringslivetsregelnämnd, (2012), Om NNR, Tillgänglig via: [www.nnr.se/om](http://www.nnr.se/om)
- OECD, (1997), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD, (2004), *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, OECD, Paris.
- OECD, (2005), *Cost-Benefit Analysis and Environment: Recent Developments*, OECD Paris.
- OECD, (2009), *Regulatory Impact Analysis: Tool for Policy Coherence*, OECD.
- OMB, (2003), *Circular A-4*, September, Office of Management and Budget, USA.
- Office of Regulation Review, (1998), “A Guide to Regulation,” 2a utgåvan, Australien.
- Okun, A. M., (1975), “Equality and Efficiency: The Big Tradeoff,” Brookings Institution, Washington.
- Palmqvist, R. B., (1991), “Hedonic Methods,” I: Braden, J. och Kolstad, C., (red.), *Environmental Benefit Measurement*, North-Holland, Amsterdam.
- Persky, J., (2001), *Retrospectives: Cost-Benefit Analysis and the Classical Creed*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, nr. 4, 199-208.
- Prest, R. och Turvey, R. (1965). *Cost-Benefit Analysis: A Survey. The Economic Journal*, LXXV, 683-75.

- Regelrådet, (2011), Årsrapport 2011.
- Regelrådet, (n/a), Om Regelrådet. Hämtat 2012-03-22 från <http://www.regelradet.se/Bazment/Regelradet/sv/Om-regelradet.aspx>
- Renda, A., (2006), *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*. Brussels: Center for European Policy Studies.
- Remi, (2011), "*Model Equations*," Regional Economic Models Inc. USA.
- RFA, (1980), Regulatory Flexibility Act, United States Codes, sections 601-612.
- Ridker, R. G., (1967), *Economic Costs of Air Pollution: Studies in Measurement*, Frederick A. Praeger Publisher, New York.
- Ridker, R. G. och Henning, J. A., (1967), "The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution," *Review of Economics and Statistics*, vol. 49, nr. 2, 246-257.
- Riksdagen, Ordbok – grundlag, Tillgängligt via: <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Ordbok/grundlag/>
- Riksrevisionen, (2012a), Regelförenkling för företag – Regeringen är fortfarande långt från målet, RIR 2012:6.
- Riksrevisionen, (2012b), Regelbördan fortfarande tung för företagen, Pressmeddelande, 21 mars 2012
- Rikstrafiken, Utredningar - Samhällsekonomiska bedömningar, Tillgänglig via: <http://www.rikstrafiken.se/Article.aspx?a=124 & c=71>
- Rodrik, D., Subramanian, A., och Trebbi, F., (2004), Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, vol. 9, s. 131-165.
- Rosen, S., (1974), "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition," *Journal of Political Economy*, vol. 82, nr. 1, 34-55.
- SBA, (2011), "A Guide for Government Agencies: How to Comply with the Regulatory Flexibility Act," Implementing the President's Small Business Agenda and Executive Order 13272, Small Business Administration, Office of Advocacy, USA.
- SBA, (2012), "Report on the Regulatory Flexibility Act: FY 2011," Annual Report of the Chief Counsel for Advocacy on Implementation of the regulatory Flexibility Act and Executive Order 13727. Small Business Administration, Office of Advocacy, USA.
- Statensindustriverk, (1987), ISMOD – systemets flersektormodeller av den svenska ekonomin, SIND PM 1987:3.
- Sterzel, F., (2001), "Simplifying EU Regulations - Lessons from Swedish Regulatory Experiences", s. 6.
- Stigler, G., (1971), "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics*, vol. 2, nr. 1, 3-21.
- Stiglitz, J. E., (2010), "Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation," I: Balleisen, E. J. och Moss, D. A., (2010), *Government and Markets – Toward a New Theory of Regulation*, Cambridge University Press.

- Shy, O., (1996), "Industrial Organization – Theory and Applications"; MIT Press.
- TBC, (2009), Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan, Government of Canada, [www.regulation.gc.ca](http://www.regulation.gc.ca)
- TBC (2012a), *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide – Regulatory Proposals*, Treasury Board of Canada Secretariat, Canada.
- TBC, (2012b), Regulatory Affairs Website, Government of Canada, [www.regulation.gc.ca](http://www.regulation.gc.ca)
- Viscusi, K. W., (1996a), Economic Foundations of the Current Regulatory Reform Efforts, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, nr. 3, 119-134.
- Viscusi, K. W., (1996b), "Regulating the Regulators," *University of Chicago Law Review*, vol. 63, nr. 4, 1423-1461.
- Världsbanken, (2012), Doing Business in a more transparent world, Washington.
- White House, (2011), "Fact Sheet: The President's Regulatory Strategy," White House, USA.
- Wildavsky, A., (1966), The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting. *Public Administration Review*, 26(4), 292-310.
- Zhuang, J., Liang, Z., Lin, T., och De Guzman. F., (2007), *Theory and Practice in the Choice of Social Discount Rate for Cost-Benefit Analysis: A Survey*, Asian Development Bank, Manila.

#### **Personer som bidragit med information**

- Ahlroth, Sofia, Naturvårdsverket, [sofia.ahlroth@naturvardsverket.se](mailto:sofia.ahlroth@naturvardsverket.se)
- Brown, Chris, Senior Economic Associate, Regional Economic Models Inc. Washington, D.C., USA.
- Chow, M. J., NFIB Research Foundation, Washington D.C., USA.
- Dennis, W. J., NFIB Research Foundation, Washington D.C., USA.
- Dudley, Susan, George Washington University, Director of Regulatory Studies Center, Washington, D.C., USA.
- Ellig, Jerry, Mercatus Center, Washington D.C., USA.
- Götherström, Ulla-Christel, Boverket, [ulla-christel.gotherstrom@boverket.se](mailto:ulla-christel.gotherstrom@boverket.se)
- Hammes, Klaus, Energimyndigheten, [klaus.hammes@energimyndigheten.se](mailto:klaus.hammes@energimyndigheten.se)
- Karlsson, Stefan, Skogsstyrelsen, [stefan.karlsson@skogsstyrelsen.se](mailto:stefan.karlsson@skogsstyrelsen.se)
- Larouche, Thomas, Senior Policy Analyst, Regulatory Affairs Sector, Treasury Board of Canada Secretariat, Kanada.
- Lee, Amanda, Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA, Washington D.C., USA.
- Morris, Shane, Senior Policy Analyst, Regulatory Affairs Sector, Treasury Board of Canada Secretariat, Kanada.

Nilsson, Fredrik, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, fredrik.nilsson@tlv.se

Nordlöf, Peo, Trafikverket, peo.nordlof@trafikverket.se

Nystrom, Scott, Associate Economist, Regional Economic Models Inc. Washington D.C., USA.

Petterson, Lars, Jordbruksverket, lars.petterson@jordbruksverket.se

Saade, Radwan, Economist, U.S. Small Business Administration, Office of Advocacy, Washington D.C., USA.

Vesey, Kathryn, George Washington University, Washington D.C., USA.

## **Appendix 1                      Förordning (2007:1244)**

### **Paragraf 6, 7 och 8 i Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning**

En konsekvensutrednings innehåll

6§ En konsekvensanalys ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer tillstånd.
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

7§ Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6§ och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och



6. om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

7. Uppföljning och metodutveckling

8§ En myndighet ska följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras.

## Appendix 2 OMB - Agency Checklist: Regulatory Impact Analysis

Utdrag ur OMB och Office of Information and Regulatory Affairs checklista för konsekvensutredningar; ”Agency Checklist: Regulatory Impact Analysis”,<sup>24</sup>.

Checklist for Regulatory Impact Analysis:

- Does the RIA include reasonable description of the **need for the regulatory action**?
- Does the RIA include an explanation of how the regulatory action will **meet that need**?
- Does the RIA use an appropriate **baseline** (i.e., best assessment of how the world would look in the absence of the proposed action)?
- Is the information in the RIA based on **the best reasonable obtainable scientific, technical, and economic information** and is it presented in an **accurate, clear, compete, and unbiased manner**?
- Are the data, sources, and methods used in the RIA provided to the public **on the Internet** so that a qualified person can reproduce the analysis?
- To the extent feasible, does the RIA quantify and monetize the anticipated **benefits** from the regulatory action?
- To the extent feasible, does the RIA quantify and monetize the anticipated **costs**?
- Does the RIA explain and support a **reasoned determination that the benefits of the intended regulations justify its costs** (recognizing that some benefits and costs are difficult to quantify)?
- Does the RIA assess the **potentially effective and reasonably feasible alternatives**?
  - Does the RIA assess the benefits and costs of the different regulatory provisions separately if the rule includes a number of distinct provisions?
  - Does the RIA assess at least one alternative that is less stringent and at least one alternative that is more stringent?
  - Does the RIA consider setting different requirements for large and small firms?
- Does the preferred option have the highest **net benefits** (including potential economic, environmental, public health and safety, and other advantages; distributive impacts; and equity), unless a statute requires a different approach?
- Does the RIA include an explanation of why the planned regulatory action is **preferable** to the identified potential alternatives?

<sup>24</sup> Se även Executive Order 12866 och OMB Circular A-4.

- Do the RIA use appropriate **discount rates** for benefits and costs that are expected to occur in the future?
- Does the RIA include, if and where relevant, an appropriate **uncertainty analysis**?
- Does the RIA include, if and where relevant, a separate description of **distributive impacts** and **equity**?
  - Does the RIA provide a description/accounting of transfer payments?
  - Does the RIA analyse relevant effects on disadvantaged or vulnerable populations (e.g., disabled or poor)?
- Does the analysis include a clear, plain-language **executive summary**, including an **accounting statement** that summarizes the benefits and cost estimates for the regulatory action under consideration, including the qualitative and non-monetized benefits and costs?
- Does the analysis include a clear and transparent **table** presenting (to the extent feasible) anticipated benefits and costs (quantitative and qualitative)?

### Appendix 3                      Strukturen på de kanadensiska konsekvensutredningarna

Nedan återges strukturen och kortfattad kravspecifikation för "medium" respektive "high impact" konsekvensutredningar. För regleringar som bedöms som mindre omfattande ställs mindre omfattande krav.

Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) Elements:

- 1)                      Executive summary
- 2)                      Issue
  - What are the nature of and the magnitude of the problem or risk?
  - How will it evolve over time?
  - Why is government intervention needed?
  - Who will be affected?
  - Summarize risk assessment
  - Who will bear the costs and who will receive the benefits?
- 3)                      Objectives
  - State the objectives in concrete terms
  - Explain policy context, policy goal(s) and desired outcomes
  - Describe the solution that the regulation is intended to provide
- 4)                      Description
  - Describe the proposed regulatory action in clear and simple language
- 5)                      Regulatory and non-regulatory options
  - Describe each of the regulatory and non-regulatory options considered in addressing the issue or risk identified, including the proposed regulatory action, and the key difference between the options.
  - Address each of the viable alternatives/options considered, and offer a brief explanation of why these alternatives were not selected.
- 6)                      Benefits and Costs<sup>25</sup>
- 7)                      Rationale
  - Explain how the selected option follows from the analysis, including costs and benefits and consultation results.

<sup>25</sup> Se TBC (2012) för en riktlinjer för kostnads-intäktskalkyler.

- Describe:
    - Why this option results in the greatest overall benefit
    - How it will meet the objectives stated above
    - How it is proportionate to the degree and type of risk presented by the issue
    - Cooperation and coordination efforts undertaken – with other departments and other governments
  - Justify and Canadian-specific approaches
- 8) Consultation
- Summarize consultation process, the main substantive comments received views of consulted parties and how they were taken into account
  - Show who was consulted
  - Indicate what consultation mechanisms were used
  - Indicate when and how long the consultations were
  - Discuss the results of the consultation and whether the regulation changes as a result
  - Name any groups still opposed to the regulation
- 9) Implementation, enforcement and service standards (required for high impact)
- Identify the service standard associated with the regulatory program (when required), and describe how the department will monitor its performance against the standard
  - Explain mechanism for ensuring compliance
  - Describe the means that will be used to detect non-compliance (e.g. inspection or testing)
  - Describe the penalties for non-compliance (e.g. fines, imprisonment, and taxes)
- 10) Performance measurement and evaluation
- A summary of how the regulatory activities connect the inputs and activities to the output, to the target groups and the expected outcome from the initiative (i.e. summary of the logic model).

*Källa: Morris (2010), Regulatory Affairs Website (2012)*

## Appendix 4 Exempel på konsekvensutredning från Naturvårdsverket

Detta problem och utdrag av konsekvensanalys är hämtat från en analys gjord av naturvårdsverket (2009). Problemet som skall regleras avser småskalig vedeldning och de problem som uppstår i samband med detta. Exemplet får ses som en analys av ett förhållandevis ”litet” problem i bemärkelsen att de möjliga samhällsekonomiska effekterna av en reglering inte är alltför omfattande. Vidare får detta ses som en miniminivå på konsekvensanalys innan en fullskalig analys upprättas.

### Problem identifiering:

*”Den småskaliga vedeldningen medför utsläpp av bl.a. VCO (flyktiga organiska ämnen), PAH (polycykliska aromatiska kolväten), stoft och inandningsbara partiklar, kväveoxider och aldehyder. (Småskalig vedeldning)”.*

### Problem beskrivning:

*”Utsläppen av partiklar, cancerogena ämnen och VOC utgör allvarliga miljö- och hälsoproblem. VOC bidrar dessutom till regional bildning av ozon som har allvarliga hälso- och miljöeffekter”.*

### Beskrivning av vad som orsakar problemet:

*”Andelen anläggningar som uppfyller Boverkets utsläppskrav i Boverkets byggregler, s.k. miljögodkända anläggningar är felaktigt installerade och ackumulatortankarna är felaktigt dimensionerade. Många av de befintliga värmepannorna är gamla”.*

### Problemet omfattning:

*”Andelen miljögodkända anläggningar bedöms till 10%. Utsläppen av VOC från småskalig vedeldning är betydande. De beräknas uppgå till c:a 120 000 ton, eller 25% av de totala antropogena VOC-utsläppen i Sverige. Vedeldningen ger upphov till utsläpp av 2200 ton kväveoxider per år, eller en halv procent av det totala utsläppet i Sverige. Vedeldning ger idag upphov till lokala störningar genom påverkan på människors hälsa i närområdet”.*

### Syfte och mål med en eventuell reglering:

*”Riksdagen har fattat beslut om målet att utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) skall minska med 50% till år 2000 räknat från 1988 års nivå. Internationellt har Sverige åtagit sig att minska utsläppen med 30% mellan 1988 och 1999. Som delmål under miljö kvalitetsmålet frisk luft anges bl.a. att utsläppen av cancerframkallande ämnen i tätorter bör halveras till år 2005 räknat från 1991 års nivå. Riksdagen har också ställt sig baken det långsiktiga målet för utsläpp av cancerframkallande ämnen som innebär att dessa ämnen bör minska med 90% i tätorterna. Enligt förslaget till föreskrift ska alla de hushåll som eldar med ved i värmepanna installera ackumulatortank senast 2005”.*

**Beskrivning av referensalternativet (baseline):**

*”Redan idag gäller att man vid byte av värmepanna måste installera ackumulatortank. Det innebär att omkring hälften av alla hushåll till 2015 har installerat sådana med dagens bestämmelser. VOC-utsläppen bedöms minska med 40 000 ton per år till 2005 och utsläppen från småskalig vedeldning beräknas uppgå till 80 000 ton”.*

**Möjliga alternativa lösningar:**

1. *”Gamla pannor kompletteras med ackumulatortank eller motsvarande”*
2. *”Gamla pannor byts ut i förtid mot miljögodkänd panna med ackumulatortank”*
3. *”Styrmedel. Utsläppskrav för nya anläggningar för att förhindra nya anläggningar med dålig prestanda. Bidrag till hushållen för installation av ackumulatortank”*

**Beskrivning av kausalsamband mellan möjliga åtgärder och problemet:**

*”Minska utsläppen för nya anläggningar och ställ krav på ackumulatortank eller liknande på befintlig anläggning”.*

*”Utsläppskrav för nya anläggningar garanterar att miljöriktiga pannor installeras. Installation av ackumulatortank innebär en avsevärd förbättring även i kombination med omodern panna. Man får en renare och effektivare förbränning”.*

*”Installation av ackumulatortank möjliggör en avsevärd förbättring även i kombination med moderna pannor. Med ackumulatortank i systemet kn även värmepanna endas med full effekt under kortare tid vilket möjliggör en betydligt renare och effektivare förbränning eftersom värmepannan eldas på det sätt den främst är dimensionerad för. Utsläppen av VOC reduceras med i storleksordningen 60-70%”.*

**Berörda av regleringsförslaget:**

- *”hushåll som är störda eller har hälsoproblem p.g.a. vedeldning”*
- *”hushåll som ska installera ny anläggning eller byta anläggning”*
- *”hushåll som eldar med ved i värmepanna och som inte ha ackumulatortank”*
- *”företag som tillverkar ackumulatortankar och miljögodkända anläggningar”*
- *”VVS-installatörer”*
- *”Kommuner”*

**Fördelningseffekter:**

- *”Hushållen som i förtid investerar i ackumulatortank gör en finansiell förlust men om man räknar in ökad komfort och bättre luft är resultatet inte självklart. Till vinnarna hör de hushåll som i dag drabbas av hälsoproblem eller luktstörningar av utsläpp från småskaliga vedeldningen*

*men som inte själva eldar. VVS-installatörerna får en större marknad eftersom fler hushåll kommer att installera ackumulatortankar”.*

**Branscher som berörs av regleringsförslaget och marknadseffekter:**

”En betydande del av VVS-branschen som tillverkar ackumulatortankar berörs”.  
 ”Företag som tillverkar ackumulatortankar och miljögodkända anläggningar får en större marknad”

- ”VVS-installatörer får en större marknad”.
- ”Kommuners hantering av ärenden som rör klagomål på vedeldning minskar. Ökade resurser för att bedriva tillsyn över efterlevnad av förslaget till förordning”.
- ”Landstingets utgifter minskar tack vare färre sjukdomsfall”.

**Konsekvenssammansättning:**

Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser
+ Minskade luftföroreningar	– Tidigarelagd investering i ackumulatortank
	– Minskat källarutrymme
	– Villaägarens tidsåtgång för installation
	– Minskade kostnader för vedeldning
	+ Ökad komfort
	+ Mindre lukt

*Naturvårdsverket (2009), s. 27*



Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser	Årlig kostnad 2013-2022	Nuvärde (2012)
Minskade utsläpp av VOC: 133kg* 17kr		+ 4000	+ 32000
Minskade utsläpp av partiklar		+	+
	Inköp och installation av tank år 2012		- 40 000
	Inbesparat tankinköp år 2022		+ 27 000
	Kommunal tillsyn	-	-
	Vedeldarens tid	-	-
	Minskade eldningskostnader åren 2013-2022	+ 1 500	+ 12 200
	Ökad komfort, jämnare temperatur, färre eldningar – uppskattat till 10kr/dag	+ 3 700	+ 29 600
	Minskat källarutrymme	-	-
	Mindre lukt	+	+
Summa			
Konsekvenser som värderas i kronor			+ 57 900
Övriga konsekvenser			+++ +

*Naturvårdsverket (2009), s. 29*

## Appendix 5 Input-output matrix

För en ekonomi med N-industrier är det möjligt att ställa upp input koefficienterna i en matris. I kolumnerna i tabellen nedan specificeras kraven på input för produktion för en viss industri.

	Output				
Input	I	II	III	...	
N					
I	$\alpha_{11}$	$\alpha_{12}$	$\alpha_{13}$	$\dots$	$\alpha_{1n}$
II	$\alpha_{21}$	$\alpha_{22}$	$\alpha_{23}$	$\ddots$	$\alpha_{2n}$
III	$\alpha_{31}$	$\alpha_{32}$	$\alpha_{33}$	$\vdots$	$\alpha_{3n}$
$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\dots$	$\alpha_{nn}$
N	$\alpha_{n1}$	$\alpha_{n2}$	$\alpha_{n3}$		

**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, Bryssel, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om rapportserien:**

Rapportserien är Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

**Övriga serier:**

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.

Working paper/PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.

Foto: Per Lindblad, Matton Collection