

Regelförenkling för företag

Författare: Johan Eklund och Lars Pettersson



Om Skandinaviska Policyinstitutet

Skandinaviska Policyinstitutet är en icke vinstdrivande och politiskt oberoende forsknings- och public policy-organisation. Policyinstitutet bedriver forskning, granskning och utvärdering av public policy. Syftet är att stärka näringslivets långsiktiga förmåga till policyutformning, med förankring i forskning och samhällsintressen, samt därmed vara till gagn för svensk konkurrenskraft. Målet är att framställa välgrundade och forskningsförankrade underlag med hög relevans för beslutsfattande, opinionsbildning och policyutformning.



Regelförenkling för företag

Författare: Johan Eklund och Lars Pettersson

Om författarna

Johan Eklund är chefekonom vid Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Jönköping, professor i Industriell ekonomi vid Blekinge Tekniska Högskola, samt vd för Skandinaviska Policyinstitutet. Johan är även affilierad till en av USA:s främsta public policy miljöer: School of Environmental and Policy Affairs vid Indiana University. Del av sina doktorsstudier genomförde Johan vid George Mason Universitetet på Schaar School of Public Policy i Washington DC. Johan var mellan åren 2015–2022 vd för forskningsstiftelsen Entreprenörskapsforum och är sedan 2019 ledamot av Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA). Den forskning Johan bedrivit har genomgående fokuserat på frågor med policyrelevans och sammantaget har Johan ett 100–150 olika publiceringar i allt från vetenskapliga tidskrifter och böcker till populärvetenskapliga texter och debattartiklar.

Lars Pettersson är forskare i nationalekonomi vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping (JIBS) och forskningsledare vid Skandinaviska Policyinstitutet. Lars har efter disputation också arbetat som analytiker vid Jordbruksverket (2005–2013), som biträdande avdelningschef för nationalekonomi, finansiering och statistik vid JIBS (2010–2013), som Associate Dean of Faculty vid JIBS (2013–2020) och som chef för Planeringsavdelningen vid Högskolan i Jönköping (2020–2022). Lars forskning och studier omfattar exempelvis frågor som rör urban- och regional tillväxt (inklusive interaktioner mellan städer och landsbygder), bostadsekonomi och infrastruktur för transporter. Lars arbete inkluderar också förutsättningar för regelförenkling för företag och dess betydelse för att utveckla näringslivets konkurrenskraft. Under perioden 1997 och 2005 arbetade Lars tillsammans med Bo Södersten i projektet Globaliseringen och välfärdsstaten.

Innehållsförteckning

Förord	6
Exekutiv sammanfattning	7
1 Inledning	8
2 Förenklingsrådets uppdrag	9
3 EU:s inre marknad och konkurrenskraft	14
3.1 Ekonomisk teori och regleringar	16
3.2 Varför behövs regleringar – regleringsteori	17
3.3 Vad krävs för att en ekonomi skall fungera effektivt?	19
3.4 Marknadsmislyckanden och motiv för ingripanden	22
4 Samhällsekonomisk effektivitet och konsekvensanalyser	27
4.1 Samhällsekonomiska grundproblemet	27
4.2 Det praktiska tillvägagångsättet	28
4.3 Multikriterieanalys (MKA)	32
4.4 Kostnadsnyttoanalys (CBA, Cost Benefit Analysis)	35
5 Slutsatser och rekommendationer	38
Referenslista	45
Bilaga 1 Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar	48

Förord

Regelförenkling är en angelägen fråga i Sverige såväl som i EU. Regelbörda och byråkrati som företag möter upplevs som ett stort hinder för tillväxt och utveckling. Under 2024 inrättades Förenklingsrådet i syfte att förenkla befintliga regelverk. Förenklingsrådet har uppdraget att utgå från reglers och regelbördans påverkan på konkurrenskraft, innovation och affärsmodeller. Regeringens initiativ till förenklingsarbetet förgicks även av SOU 2021:60.

Den svenska regeringens prioritering sammanfaller med EU:s ambition att stärka den inre marknaden och europeisk konkurrenskraft genom att minska regelbördan. I januari 2025 presenterade Europeiska Kommissionen en "konkurrenskraftskompass", som särskilt pekar ut svagheter med hur den inre marknaden fungerar och behovet av att minska regelbördan. Utgångspunkten för denna "kompass" är den uppmärksammande Draghi-rapporten som kopplar samman Europas bristande konkurrenskraft med bland annat alltför hög regelbörda.

Denna rapport är ett forskningsarbete som genomförts på uppdrag av Tillväxtverket. Rapporten är författad av Johan Eklund och Lars Pettersson och syftar till att vara ett stöd till etablering av Förenklingsrådet. Rapporten är också utformad för en bred läsekrets som arbetar med frågor om regelförenkling.

Rapportförfattarna ansvarar själva för rapportens innehåll, slutsatser och rekommendationer. Vi riktar ett tack till Förenklingsrådets ledamöter och dess kansli för värdefulla bidrag. Vi tackar också Sarah Mesch samt övriga som lämnat värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Malmö april 2025

Lars Pettersson, ek. doktor
Forskningsledare vid
Skandinaviska Policyinstitutet

Kristina Alsér
Ordförande Förenklingsrådet

Exekutiv sammanfattning

Regelförenkling är en angelägen fråga i Sverige såväl som i EU. Regelbörda och byråkrati som företag möter upplevs som ett stort hinder för tillväxt och utveckling. Även om det saknas explicit data på precis vilka kostnader som företag har kopplat till att uppfylla krav som regelverk ställer brukar regelbörda jämföras med svårigheter att finna kompetens i rekryteringsansträngningar. Att regelförenkling är viktig för företagens konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt är numera uppmärksammas på såväl nationell- som europeisk nivå. Det finns även en mycket omfattande forskning som identifierar regler och regelbördan som ett hinder, särskilt för konkurrenskraften.

2024 inrättades Förenklingsrådet av Sveriges regering med uppdraget att minska regelbördan och förenkla regler för företag. Förenklingsrådets arbete inriktas mot befintliga regelverk och har uppdraget att utgå från reglernas och regelbördans påverkan på konkurrenskraft, innovation och affärsmodeller. Denna rapport som genomförts på uppdrag av Tillväxtverket syftar till att utgöra ett stöd till etableringen av Förenklingsrådet och utformningen av dess arbetssätt, metodval och resurssättning.

Arbetet vid Förenklingsrådet skall utmynna i att lämna förslag till regeringen på hur företagens regelbörda och administrativa kostnader kan minskas. Rådet kan, förutom att ge förslag på hur regler kan revideras när det är motiverat också föreslå andra åtgärder för att underlätta för företag att följa befintliga regler. När Förenklingsrådet översänder rekommendation till regeringen kommer sedvanlig beredning att följa, däribland remissförfarande.

Den svenska regeringens prioritering med att minska regelbördan sammanfaller med EU:s ambition att stärka den inre marknaden och europeisk konkurrenskraft genom att minska regelbördan. I januari 2025 presenterade Europeiska kommissionen en "konkurrenskraftskompass" (Competitiveness Compass) som särskilt pekar ut svagheter med hur den inre marknaden fungerar och behovet av att minska regelbördan. Rapporten kan ses som en handlingsplan för att åtgärda många av de strukturella svagheter som den inre marknaden länge har uppvisat. Utgångspunkten för denna rapport är den uppmärksammande Draghi-rapporten som kopplar samman Europas bristande konkurrenskraft med bland annat alltför hög regelbörda (Draghi, 2024). Bland flera allvarliga strukturproblem så pekas regelbördan, bristande flexibilitet och "regleringsmiljön" ut som ett område i behov av radikala åtgärder. Vår bedömning är att den hittills annonserade minskningen av regelbörda i snäv bemärkelse – det vill säga minskade administrativa rapporteringskrav – är långt ifrån tillräcklig. Det handlar snarare om att avskaffa regler, respektera subsidiaritetsprincipen, samt att handfast hindra överimplementering.

Konkurrenskraft är därför något som är mycket starkt förknippat med EU:s inre marknad. Detta är en mycket viktig utgångspunkt när vi ser till svenska företags konkurrenskraft, även om nationella, regionala och lokala förutsättning naturligtvis också har en stor betydelse för enskilda marknadens funktion.

När vi ser till Förenklingsrådets uppdrag ser vi det som naturligt att relatera till den så kallade policycykeln som är en form av allmän utgångspunkt i litteraturen om public policy om policyarbete. Policycykeln kan beskrivas som faser i processen när regler utformas, implementeras, följs upp och utvärderas.

Vår bedömning är att Förenklingsrådets arbete är omfattande och är resurskrävande samt ställer höga krav på kritisk massa av kompetens inom konsekvensanalyser, särskilt kring samhällsekonomisk utvärderingsmetodik. Rådet kommer både behöva arbeta proaktivt med att identifiera regelförenklingsmöjligheter, och reaktivt med att motta förslag från olika intressenter.

Rådet kommer därför att behöva utveckla en metodik. Vårt förslag är att rådet i detta arbete med att sortera och bedöma regler använder sig av en förenklad multikriterieanalys. Rapporten innehåller ett förslag bestående av sju frågor. Dessa utgör en bedömningsgrund för huruvida en regel utgör en överimplementering av EU:s regelverk samt om det kan förmodas påverka företagens konkurrenskraft.

1 Inledning

Detta forskningsarbete är genomfört på uppdrag av Tillväxtverket för stöd till etablering av Förenklingsrådet. Rapporten är också utformad för en bred läsekrets som jobbar med frågor om regelförenkling.

I april 2024 kungjorde Sveriges regering att ett råd skulle bildas i syfte att minska företagens regelbörda och administrativa kostnader. Uppdraget gick till Tillväxtverket att inrätta Förenklingsrådet som fått uppgiften att reducera regelbördan och de administrativa kostnaderna för att starta, driva och utveckla företag. I samband med inrättandet av Förenklingsrådet kungjorde regeringen också att agendan för förenklingsarbetet är att stärka det svenska näringslivets långsiktiga konkurrenskraft i syfte att skapa fler arbetstillfällen och växande företag. Förenklingsrådets arbete skall främja utveckling av konkurrenskraft, innovation och affärsmodeller.

Den svenska regeringens prioritering med att minska regelbördan sammanfaller med EU:s ambition att stärka den inre marknaden och europeisk konkurrenskraft genom att minska regelbördan. Detta sammanfaller väl med "konkurrenskraftskompassen" och därmed även Draghi-rapporten (Draghi, 2024).

I Sverige har regeringen tagit flera initiativ för att begränsa regelbördan för företag. Detta inkluderar instiftandet av Förenklingsrådet samt Implementeringsrådet som delar uppgiften med att förbättra och effektivisera svenska regleringar. Denna rapport syftar till att bidra med kunskap och stöd för Förenklingsrådet att utveckla sitt arbete med att minska regelbördan.

Förenklingsrådets arbete inriktas mot befintliga regelverk. Implementeringsrådet har samtidigt fått i uppgift att arbeta med frågor som rör EU-processen och bidra till att tillkommande EU-lagstiftning inte innebär krav som går utöver miniminivån i Sverige. Implementeringsrådet kan ge rekommendationer samt dela analyser till regeringen om EU-rättsakter som införs och frågan om att undvika så kallad överimplementering (när nationella regelverk ställer högre krav jämfört med EU:s miniminivå) kan då adresseras. Detta parallella råd kommer arbeta med områden såsom lagstiftningsformulering, tolkning av EU-rättsakter, delegering till myndigheter samt påverkan på svensk konkurrenskraft. I den mån Sverige har nationell lagstiftning som ställer högre krav jämfört med EU blir frågan om överimplementering något som kommer att ingå i Förenklingsrådets arbete när det handlar om befintlig lagstiftning, det vill säga när nytillkommen lagstiftning passerat igenom hela processen och den nya lagstiftningen är införd.

Förenklingsrådets uppgift är att ta emot och analysera förslag från näringslivet och andra intressenter om hur regler kan förenklas. Förenklingsrådet har också mandat att identifiera områden som är särskilt viktiga för näringslivet ur ett förenklingsperspektiv. Därmed har Förenklingsrådet två olika vägar för förenklingsarbetet; en reaktiv där rådet tar emot inkommande förslag från andra, och en mer proaktiv där rådet själv initierar identifiering av områden som har potential att utveckla näringslivets konkurrenskraft.

Arbetet vid Förenklingsrådet skall utmynna i att lämna förslag till regeringen på hur företagens regelbörda och administrativa kostnader kan minskas. Rådet kan, förutom att ge förslag på hur regler kan revideras när det är motiverat också föreslå andra åtgärder för att underlätta för företag att följa befintliga regler. När Förenklingsrådet översänder rekommendation till regeringen kommer sedvanlig beredning att följa, däribland remissförfarande.

Förenklingsrådet är i uppstartsfas och utvecklar nu sina arbetsprocesser. Syftet med denna rapport är att kunna fungera som ett underlag som kan ge utgångspunkter för att långsiktigt arbeta på ett strukturerat sätt med ett helhetsgrepp som förmår att kombinera att hantera inkommande förslag såväl som ett proaktivt arbete får att identifiera särskilda områden med potential för förbättring. Ett systematiskt tillvägagångssätt behöver vila på en grund baserad på kriterier som regel- och lagförslag måste beakta för att utveckla och stärka svenska företags konkurrenskraft, förutsättningar för innovation och utveckling av affärsmodeller. Dessa kriterier måste kunna tillämpas på olika områden/intressen som berörs och möjliggöra jämförelser med utredningsalternativ och dagens situation för att därigenom se till frågan om huruvida konkurrenskraft förstärks. Underlagen ska i slutändan kunna ligga till grund för sammanvägd samhällsekonomisk konsekvensbedömning i arbetet med att finna förenklingsåtgärder för företagen som bidrar till att regelbördan minskar.

En central del i detta arbete är att presentera grunder för tillvägagångssätt. Inriktning i denna rapport kombinerar en enkel form av Multikriterieanalys (MKA) som ska kunna fungera som grund och stöd för en första selektion av mottagna förslag på regelförbättringar och utblick mot arbete med konsekvensutredning. En första utmaning är hur inkommande ärenden ska bedömas och sorteras på ett sätt så att prioriterade förslag, med stor potential för betydelse för ekonomisk utveckling, kan identifieras och arbetas vidare med.

2 Förenklingsrådets uppdrag

I Tidöavtalet som ligger till grund för regeringsunderlag efter valet 2022 anges som första punkt under avsnittet "Direktivt samarbetsprojekt Tillväxt och hushållsekonomi" som reform: Lägga administrativa kostnader för företagen. Signalen från regeringen som tillträdde under hösten 2022 är tydlig om att dessa frågor skall få en prioriterad ställning under mandatperioden.

Antalet regler som företag möter är omfattande och innebär att stora resurser används för att dels uppfylla krav som ställs, dels inhämta information om regelverk. Det är numera väl omvittnat att dels mängden av regler som företagen möter är mycket stor och upplevs som en ansevärd börda, dels att företagen i Sverige upplever att denna börda växer. Under hösten 2024 uppmärksammade organisationen Svenskt Näringsliv att 46% av de svarande företagen i den så kallade Företagarpanelen upplevde att regelbördan har växt de senaste två åren. Detta bekräftas i rapporten "Företagens regionala utveckling 2025" från Svenskt Näringsliv (2025). I undersökningen Företagens villkor och verklighet 2023 (Tillväxtverket, 2024) hamnar "lagar och myndighetsregler" på andra plats efter "arbetskraft eller kompetens" när företagen anger vad de ser som största tillväxthinder.

I rapporten *Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2023* från Tillväxtverket framgår att företagens regelkostnader beräknas motsvara drygt 6 procent av bruttonationalprodukten, eller omkring 380 miljarder kronor 2023.¹ Denna beräkning inkluderar inte samhällsekonomiska effekter som uppträder utanför företagen som kan handla om påverkan på konkurrensförhållanden, snedvridningseffekter med mera. I rapporten från Tillväxtverket görs också en utblick mot Sveriges närmaste konkurrentländer i Europa. Rapporten visar dels att regelbördan är en betydande utmaning även i dessa länder, dels att konkurrentländerna arbetar aktivt med att begränsa regelbördan. En studie av Lappi och Pettersson (2022) indikerar motsvarande resultat för den svenska ekonomin.

Det är också tydligt att en betydande del av regelbördan kan relateras till EU-lagstiftning. Svenska företagsledare har vid flera tillfällen vittnat om att regelverk som har sitt ursprung inom EU är särskilt betungande. Inte minst höjda krav i relation till den pågående omställning av industrin och miljö-/klimatpolitiken. Exempelvis innebär CBAM nya tillkommande krav om skyldighet att rapportera inbäddade utsläpp i många så kallade CBAM-varor som importeras till EU.² Koldioxidintensiva varor som importeras till EU ska prissättas på samma sätt som om varorna vore producerade inom EU och detta ger upphov till nya regler och krav som många företag möter. Under februari 2025 har Europeiska Kommissionen (2025b, c) presenterat relativt omfattande förslag på att förenkla regelverken kring bland annat hållbarhetsrapportering.³

Mot denna bakgrund är det naturligt att Sveriges regering tagit initiativ att utveckla arbetet med förenkling av regelverken som företagen möter. Regelverkens betydelse för den ekonomiska tillväxten adresserades också när Produktivitetskommissionen tillsattes i april 2023.

Regeringen utser Förenklingsrådets medlemmar och ett mindre kansli knyts till rådet som är placerat vid Tillväxtverket. Rådet ges möjligheten att kombinera två perspektiv; dels att inhämta, ta emot och analysera inkommande förslag på förenklingsåtgärder, dels att identifiera och analysera områden av särskilt intresse för företagens konkurrenskraft. Detta innebär att rådet har möjlighet att arbeta både *reaktivt och proaktivt* och se till hur det befintliga regelverket kan förenklas. En viktig avgränsning för Förenklingsrådet är gentemot Implementeringsrådet som ser till frågan om företagens regelbörda av ny och ändrad EU-lagstiftning.

Det är viktigt att Förenklingsrådet anslår ett långsiktigt perspektiv på sitt arbete och utvecklar det strukturerat med ett helhetsgrepp som förmår att kombinera hantering av inkommande förslag såväl som ett proaktivt arbete för att identifiera särskilda områden med potential för förbättring. Ett systematiskt tillvägagångssätt behöver vila på en grund baserad på kriterier eller principer som regel- och lagförslag beaktar för att utveckla ekonomins konkurrenskraft. Dessa kriterier måste kunna tillämpas på olika områden/intressen som berörs och möjliggöra jämförelser med utredningsalternativ och dagens situation för att därigenom se

¹ Se Tillväxtverket (Diarienummer: Å 2024–877).

² CBAM är EU:s kolgränsjusteringsmekanism. CBAM innebär en tull på kolintensiva produkter som inkluderar stål, cement och en del elektricitet, som importeras till Europeiska unionen.

³ Europeiska Kommissionen (2025b, c) har presenterat de så kallade Omnibus-paketen I och II som syftar till att minska regelbördan. Dessa omfattar förenklingsförslag inom bland annat följande regleringspaket: CSRD, CSDDD, Taxonomi och CBAM.

till frågan om hur konkurrenskraft förstärks. Underlagen ska ytterst kunna ligga till grund för sammanvägd samhällsekonomisk konsekvensbedömning i arbetet med att finna förenklingar för företagen som bidrar till att regelbördan minskar.

När vi ser till Förenklingsrådets uppdrag ser vi det som naturligt att relatera till den så kallade policycykeln som är en form av allmän utgångspunkt i litteraturen om public policy om policyarbete. Policycykeln kan beskrivas som faser i processen när regler utformas, implementeras, följs upp och utvärderas. Policycykeln hänvisas till av exempelvis Ekonomistyrningsverket i myndighetens rekommendationer om konsekvensutredningar. EU använder också policycykeln för att kommunicera både ordningsföljden i policyarbetet och när i tiden olika moment utförs i deras arbete. Dessa former av underlag har också explicita rekommendationer eller anvisningar om vilka förhållanden som det är god praxis att inkludera i de olika faserna i arbetet.

Det kan tyckas självklart att policyarbetet startar med frågan om vilken målsättning som finns för handen. Det vill säga vilka effekter är det som ska uppnås? Målsättningar och syfte med regleringar behöver normalt formuleras på ett tydligt sätt för att det i senare faser av policycykeln ska vara möjligt att både utforma en regel som ska tjäna sitt syfte, genomföra uppföljning och övervakning, och sedan utvärdering av vilka effekter som har realiserats.

Det ska vara möjligt att besvara den kontrafaktiska frågan om huruvida en reglering gjort skillnad jämfört med om ingen reglering införts. Inom EU:s terminologi adresseras detta som Counterfactual Impact Evaluation (CIE) som innebär att utvärderingar jämför resultaten för individer eller företag som deltar i ett program, eller regioner som omfattas av en specifik förordning (dessa blir den behandlade gruppen) med resultaten från en jämförelsegrupp som inte påverkats av insatsen (som är kontrollgrupp). Individerna, företagen eller regionerna i de båda grupperna ska likna varandra förutom med avseende på den behandling som de har mött för att en utvärdering ska kunna göras. Frågan som ytterst besvaras är: vad skulle ha hänt med de behandlade individerna (eller företagen/regionerna) om de inte deltagit i programmet?

I arbetet med att utforma regler blir en oundviklig initial fråga om en regel är motiverad och behövs. Utifrån ekonomiskt perspektiv kommer svaret på frågan att handla om vilka motiv som finns för att utfallet i ekonomin på fria marknader inte skulle vara önskvärt för samhället och leda till samhällsekonomiskt ineffektiva utfall. Finns en sådan situation, och vi har evidens (dokumenterade belegg), samtidigt som vi kan identifiera tillvägagångssätt att göra en intervention som innebär en förbättring av den samhällsekonomiska effektiviteten har vi en grund för motiv till reglering. Kan vi inte se att detta är realiserbart har vi inte motiv till en intervention. Denna första fas i policycykeln är med andra ord kritisk för att finna ut huruvida en intervention med en regel bör göras eller ej. Målsättningens tydlighet blir också utgångspunkt för hela det efterföljande arbetet. När vi ser till redan befintliga regler och ställer oss frågan om de bör bibehållas, eventuellt omformuleras eller kanske avlägsnas är det också målsättningen om vad som en regel syftar till som blir en kritisk faktor för att vi ska kunna göra motsvarande arbete. Saknas en målsättning om vad en regel är till för och ska kunna åstadkomma blir det svårt eller omöjligt att genomföra en granskning, uppföljning eller utvärdering. Avsaknaden av en tydlig målformulering och problembeskrivning utgör ett fullgott skäl att avlägsna eller reformera en regel.

När det finns skäl att införa en regel är nästa fas en fråga om hur implementering ska gå till och därefter övervakning och uppföljning av resultat. Normalt finns en myndighet som har ett förvaltningsansvar för politikområdet som också ges i uppdrag att övervaka och följa upp resultat. För att detta ska kunna göras behöver målsättningar vara tydliga, detsamma gäller för möjligheter att formulera och använda sig av nyckeltal och mätvärden (KPI:er). En avläsning av utfall behöver kunna relateras till målet för en åtgärd. Ett kritiskt moment är sedan utvärdering av effekter som sedan kan fungera som underlag för om en regel bör revideras, ska fortsätta fungera som den är utformad eller avlägsnas. En god praxis som ofta förekommer som krav på utvärderingar är att de ska kunna svara på den ovannämnda kontrafaktiska frågan – vad hade hänt om den aktuella interventionen inte funnits? Vi visualiserar policycykeln enligt dessa perspektiv i figuren nedan som utgår från Young och Quinn (2002) med viss modifiering.

Figur 2.1 Policycykeln



Källa: egen modifiering av Young och Quinn (2002), Eklund och Pettersson (2024).

Policycykeln som visas i figuren innehåller följande sekventiella moment:

1) Identifiera och beskriva problemet samt önskat utfall. Detta inkluderar frågor om huruvida utfallet på fria marknader inte resulterar i en samhällsekonomiskt effektiv situation. Vilken typ av marknadsmisslyckande (bristande effektivitet, fördelningspolitiskt- eller annat motiv) som är för handen på en fri marknad (som beskrivs mer utförligt senare i denna rapport). Den uttryckta målsättningen behöver formuleras med sådan noggrannhet att det är möjligt att senare följa upp och utvärdera om resultat och effekter är i linje med uttryckt ambition. Frågan om vilket problemet som skall lösas är central utgångspunkt. Ekonomistyrningsverket anger i sina rekommendationer att en konsekvensutredning ingår i första steget i policycykeln och att bygga på principen om evidensbaserat beslutsfattande. Konsekvensutredningen ska följa Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

2) I nästa moment identifieras policyalternativ inklusive olika regleringslösningar som kan vara ett eller flera utredningsalternativ (formulera policy) som även kan jämföras med att ingen insats görs (noll-alternativ) eller med befintlig regel. Det krävs att konsekvenser beräknas för varje alternativ och att de sedan jämförs med varandra för att kunna finna ut vilket alternativ som ger bäst ekonomiskt resultat. I denna fas kan en fördjupad konsekvensanalys genomföras som inkluderar samhällsekonomiska konsekvenser på bred front för ekonomin för varje utredningsalternativ, för "noll-alternativet" och situationen med befintlig regel. En särskild del i konsekvensanalysen är den som inriktas mot vilken regelbörda som kan förväntas påverka företag som berörs av den aktuella regeln. Utifrån Förenklingsrådets uppdrag förtjänar detta en särskild belysning. Detsamma gäller perspektiven om påverkan på konkurrensförhållanden, innovation och förutsättningar för företag att utveckla affärsmodeller.

Europeiska kommissionen använder "The Standard Cost Model" (2004) som vi vill hänvisa till och Better regulation toolbox (2023). Här finns rekommendationer från kommissionen, inklusive exempel på god praktik. Det finns en logik i att medlemsländerna på den inre marknaden använder samma beräkningsgrund. I denna handledning finns rekommendationer om hur beräkning av kostnader som uppstår i företag ska göras och även definition av företag såväl som *administrative burdens*. Ser vi utanför EU så finns den nyligen publicerad rapporten "Regulatory Burden Measurement Framework" (Australian Government, 2024) som adresserar motsvarande problematik. Inom svensk regelgivning finns begreppet "fullgörande kostnader" som i mångt används synonymt med *administrative burdens* och även är nära besläktat mer "The Standard Cost Model".

3) Baserat på resultaten för var och en av utredningsalternativen, noll-alternativet och situationen med befintlig regel finns sedan en vägledning för att kunna gå vidare med bästa samhällsekonomiska förutsättningar. Det kan också vara så att fördelningsanalys om hur och vem som kommer möta positiva effekter, respektive påverkas av negativa effekter behöver göras. Som en enkel princip är det vanligt att se till förutsättningar att "vinnare" potentiellt skulle kunna kompensera "förlorare" när en förändring motiveras. Inom välfärdsteorin burkar hänvisning göras till det potentiella Pareto-kriteriet (Kaldor-Hickskriteriet) som just lyfter fram detta förhållande (vi ger mer förklaring om detta lite längre fram i rapporten). Det är normalt att också se till hur val av policy/regleringsalternativ är praktiskt möjligt, kan administreras kostnadseffektivt och ryms inom given budgetram.

4) Utformning av regleringen (policyutformning). Detta innebär ett hantverk som också ställer krav på kunskaper om vilka förutsättningar som berörda företag möter och inte minst enkelhet. Alla former av regleringar kräver normalt administrativt arbete av berörda företag.

5) Genomförande och implementering av politiken. Med hänsyn till konkurrenskraft och den inre marknadens funktionssätt bör överimplementering undvikas eller analyseras i särskild ordning.

6) Uppföljning och övervakning av resultat, normalt med indikatorer som kan ge information om huruvida utvecklingen är i linje med formulerad målsättning, det vill säga att målen för regleringen förväntas uppnås.

7) Ex-postutvärdering av regleringen har vanligtvis ambitionen att ge svar på den kontrafaktiska frågan om hur stor skillnad en regel har inneburit jämfört med om den inte hade genomförts. Det är av stor vikt att utvärdering mäter effekter i efterhand (ex-post), efter att en åtgärd eller verksamhet genomförts. När ex-postutvärdering görs är det viktigt att tillräcklig tid har förflutit för att det ska vara möjligt att genomföra utvärdering, med andra ord att effekter har fått möjlighet att växa fram. Olika former av regleringar kan ha olika förutsättningar för att effekter ska vara möjliga att avläsa. Utvärderingar som görs behöver också kunna se till frågan om huruvida aktuell reglering medfört några önskade effekter som kan ha verkat hämmande eller rentav skadliga för samhället.

8) Ett centralt moment för policycykeln är att det finns en återkoppling mellan utvärdering och framtida policyarbete. För den aktuella regeln som utvärderas handlar det om att kunna se till frågorna (1) att det fortfarande är motiverat att ha regeln eller om den kan avlägsnas, (2) om det är motiverat att regeln får fortsätta med den utformning som den har, eller (3) om det är motiverat att revidera utformningen av regeln. Utvärderingar har också en stor betydelse för att kunna bidra till en kunskapsbank avseende regelgivning. Förståelse och insikt om hur olika regelutformning kan ge upphov till olika effekter är mycket viktigt för framtida regelutformning på ett generellt sätt.

Vad vi här utgår ifrån och adresserar är inte något vi är ensamma om. Rekommendationer som Ekonomistyrningsverket (ESV 2015:19) presenterar är snarlika om hur myndigheter bör arbeta på ett systematiskt sätt i med såväl regelutformning som uppföljning och utvärdering. Liknande rekommendationer används även av Europeiska kommissionen som utgår från policycykeln. Kommissionen lyfter fram vikten av att en åtgärd når sina mål och att såväl kostnader som intäkter beaktas (effektivitet), att åtgärder svarar mot intressenters behov (relevans), hur bra åtgärder fungerar (koherens) och vilka fördelar som finns för att ha en generell EU-politik. Sedan finns det kritik om att exempelvis EU saknar en gemensam metodologi för analyser av effekter av regler i en bredare bemärkelse för samhället. Som nämnts innan har EU kommissionen *The Standard Cost Model* (2004) som metodrekommendation och i första hand inriktas mot olika former av kostnader som uppstår för företag som berörs av en regel.

Kommissionens Better Regulation Guideline and Toolbox från 2021 och 2023 erbjuder ett omfattande material med riktlinjer, principer och verktyglåda för det hantverk som konsekvensutredningar innebär.⁴ Dessa underlag finns i syfte att följa när såväl nya initiativ och förslag som befintlig lagstiftning utarbetas. Underlaget i Better Regulation Toolbox ger en praktisk vägledning i arbetet med utgångspunkter för arbetet, tips och bästa praxis. Denna verktyglåda för regelarbete presenteras på drygt 600 sidor uppdelat på 8 kapitel. Läsanvisningen som finns i underlaget uttrycker att användare inte förväntas läsa och tillämpa varje enskilt verktyg. I stället är rådet att använda verktyglådan selektivt och med sunt förnuft. Verktyglådan används internt i kommissionen och utgår därför från interna rutiner och information som inte är offentligt tillgängligt. Detta underlag ser vi som centralt referensmaterial i arbete med utveckling-, uppföljning- och utvärdering av regler.

⁴ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

EU-parlamentet saknar motsvarande ramverk. Det är för oss oklart i vilken utsträckning som kommissionen använder sin standardiserade modell. Vi menar att det finns starka skäl för att Sverige, och Förenklingsrådet, åtminstone följer den modell som EU kommissionen anvisar, inte minst eftersom det kan innebära att företag på den inre marknaden då kan möta jämförbara förutsättningar i dessa avseenden.

Vi konstaterar att det tillkommer regler i en mycket snabb takt, och att denna takt av allt att döma är högre jämfört med andra länder utanför EU. Detta problem är inte nytt, tvärtom har detta uppmärksammats under lång tid för såväl EU som Sverige (Eklund och Falkenhall 2011; Tillväxtanalys, 2010). Regelbördan har en allvarlig negativ påverkan på företag som i slutändan resulterar i tillväxthinder som även fått en bredare uppmärksamhet under de senaste åren och som på ett mycket tydligare sätt än tidigare fått en hög prioritet att kunna åtgärdas inom EU.

I EU och Sverige sker regelutformning utan större inslag av ekonomiska perspektiv (detta utgår från samhällsekonomiskt grundade konsekvensanalyser och kan jämföras med att riksdagen i sina utvärderingar främst ser till statsvetenskapliga och juridiska perspektiv). Vi har lagstiftning om att konsekvensutredningar ska utföras men detta har inskränkts i sin formulering och detta centrala arbete ska i stället delas mellan Regelrådet, Förenklingsrådet, Implementeringsrådet, ESV och sedan Lagrådet. Sverige saknar en centralt placerad funktion i Rikets styre som har ansvar för att regelbördan inte blir för hög på motsvarande sätt som finns i många andra länder (SOU 2021:60).

Det får anses väldokumenterat att Sverige brister i flera dimensioner av regelgivningsprocessen, såväl ex ante analyser och ex post-utvärdering har allvarliga brister eller sker överhuvudtaget inte. Detta är ett problem. Detta har påtalats under många år av internationella organisationer så som Världsbanken och OECD (se exempelvis OECD, 2010 och Världsbanken, 2014). Men även Riksrevisionen (RiR) har i upprepade rapporter pekat på dessa brister (se RiR, 2012, 2012b, 2019 och 2022). Riksrevisionen uttrycker bland annat kritik om svårigheter att genomföra uppföljning och utvärdering av reformer som saknar uttalad kvantifierad målsättning. Kritik har också framförts om bristerna i processen för hur regler tillkommer, utvärderas och avskaffas. Senaste tillskottet i denna flora av studier och rapporter är Regelrådets årsrapport för 2024 som pekar ut att en hög andel konsekvensutredningar inte håller måttet (Regelrådet, 2025). Vår läsning av denna kritik kan sammanfattas som att ovan beskrivna policycykel inte fungerar tillfredsställande i Sverige samt att det handlar om flera olika åtgärder (såväl institutionella som kompetensmässiga) som bör åtgärdas.

Konkurrenskraft, innovationer och affärsmodeller

Förenklingsrådets uppdrag är att utgå från reglers och regelbördans påverkan på konkurrenskraft, innovation och affärsmodeller. Det är därför nödvändigt att definiera vad som menas med dessa begrepp. Om vi börjar med konkurrenskraft så är det ett frekvent använt begrepp, med många olika definitioner och perspektiv på konkurrens. Vår utgångspunkt är att konkurrenskraft ytterst handlar om kostnadsfördelar. Dessa kostnadsfördelar kan komma i många olika former, och bestå i allt ifrån tillgång till råvaror och energi till effektiva regelverk och kompetent arbetskraft. Med detta som utgångspunkt definierar vi konkurrenskraft som förmågan att upprätthålla och skapa tillväxt av förädlingsvärden. Detta är med andra ord ett produktivitetsspektiv på konkurrenskraft (se Eklund och Thulin, 2020 och referenserna där i för utförligare diskussion). Nya affärsmodeller och innovationer, som också är något som rådet skall ta sin utgångspunkt i, menar vi ingår i denna breda definition av konkurrenskraft.

Tillgång till marknader och framför allt en stor hemmamarknad är en central del av konkurrenskraft. Det går till och med att säga att små exportberoende länder som Sverige måste kompensera för sin relativa lilla hemmamarknad med andra konkurrensfördelar, där regelbördan utgör en viktig faktor. Hur regler och regelbördan påverkar den inre marknaden är av särskild betydelse.

3 EU:s inre marknad och konkurrenskraft

Inom EU finns sedan 2002 Rådet för konkurrenskraft. EU:s råd för konkurrenskraft är ett resultat av en sammanlagning av tidigare motsvarighet för (1) EU:s inre marknad, (2) industri och (3) forskning. Bildandet av Rådet för konkurrenskraft gjordes för att de tre olika politikområdena bättre skulle samordnas i syfte att stärka konkurrenskraften på EU:s inre marknad. Senare tillkom också rymdfrågor (efter Lissabonfördraget 2007).

Den inre marknaden i EU är den starkaste ekonomiska tillgången som Europa besitter för att utveckla medlemsländernas och den samlade unionens konkurrenskraft. Det finns omkring 450 miljoner konsumenter och 28 miljoner företag på den inre marknaden i Europa. Detta är en stark potentiell marknadsbas att fungera som tillväxtmotor i Europa och Sverige. Svensk export och import motsvarar vardera omkring 50 procent av bruttonationalprodukten och utrikeshandeln går till stor del till andra länder i Europa (export). Det är därför naturligt att den inre marknaden blir mycket viktig för Sveriges företag och att möjligheter till handelsfördelar inte förloras av protektionism och olika former av handelshinder.

Som medlem i EU följer Sverige de gemensamma handelsavtalen som hanteras gemensamt gentemot andra länder utanför unionen. Den gemensamma handelspolitiken och den inre marknaden ger goda förutsättningar att realisera fördelar av handel och ekonomisk integration som kan resultera i ekonomisk tillväxt och välbefinnande. Den gemensamma marknaden rymmer på detta sätt en potential som är klart jämförbar med exempelvis USA, till och med starkare. EU har drygt 100 miljoner fler innevånare jämfört med USA, men den ekonomiska utvecklingen har länge varit svagare än den amerikanska, vilket till viss del kan hänföras till såväl en mer fragmenterad inre marknad och mer betungande regelverk. För att den inre marknaden ska kunna ge nå sin fulla potential som den har är det nödvändigt att den är enhetlig med gemensamma regler, tullar och avgifter så att den kan fungera som gemensam och sammanhållen. Desto mer regelverken blir landspecifika, desto mindre väl fungerar den inre marknaden. Den blir inte ekonomisk integrerad. Detta är ett mycket viktigt perspektiv för den svenska ekonomin med avseende på regelbörda och den betydelse som utformning av regelverk får för ekonomin.

Om företag som finns på en viss plats eller i ett visst land möter högre ställda krav jämfört med sina konkurrenter på andra platser eller i andra länder finns en konkurrensnackdel. Sådana skillnader kommer påverka företagets produktionsförutsättningar, lönsamhet och utvecklingsmöjligheter. Skillnader i regelverk och även olika former av subventioner fungerar som handelshinder på samma sätt som handelstullar och handelskvoter. Detta är förutsättningar som är direkt kopplade till företagets affärsmodeller som ofta beskrivs bestående av hur dess intäkter genereras, hur varor och tjänster produceras och logistiska förutsättningar för leveranser och transporter.

Tillgången till den gemensamma marknaden är central för medlemsländernas ekonomiska utveckling eftersom stimulans av handel också stimulerar ekonomisk tillväxt. Därför är den gemensamma marknaden också central för huruvida Europa förmår att konkurrera med ekonomierna i exempelvis USA, Kina med flera. Grunden för den gemensamma marknaden har växt fram successivt. Den europeiska enhetsakten är en viktig milstolpe som trädde i kraft den 1 juli 1987. Enhetsakten innebar att den inre marknaden kunde träda i kraft den 1 januari 1993. Vid ungefär samma tid undertecknades Maastrichtfördraget (1992) som upprättade Europeiska unionen. Vid ungefär samma tid lades också grunden för stora ekonomiska reformer även i Sverige med utgångspunkt från Ekonomikommissionens förslag från 1993. EU:s inre marknaden och Ekonomikommissionen bygger på ungefär samma grund: en välfungerande marknadsekonomi, öppenhet mot omvärlden och makroekonomisk stabilitet.

Den inre marknaden har emellertid inte kommit att utveckla sin fulla potential. Det är välkänt att det numera ställs frågor från många olika håll om hur väl och effektivt som den inre marknaden fungerar. Detta har uppmärksammats i olika sammanhang och kritiken om att regelbördan i Europa liksom i Sverige utgör ett hinder för att ekonomisk tillväxt, produktivitet utveckling och fungerande inre marknad växer i omfattning. Detta uttrycks mycket tydligt i den uppmärksammade rapporten "EU competitiveness: Looking ahead" författad av den förre chefen för Europeiska Centralbanken Mario Draghi. Rapporten, Draghi (2024), lyfter fram regelkrav inom EU som ett av de mest betydelsefulla hindren för utvecklingen av Europas konkurrenskraft och tillväxt. Inte minst gäller detta att enskilda länder ofta inför högre ställda krav jämfört med EU:s nivå, och att detta ofta görs utan samhällsekonomisk motivering.



Draghi-rapporten påvisar att EU inför mer än dubbelt så många akter jämfört med motsvarigheten i USA på federal nivå under åren 2019–2024. Förutom att Europas företag möter en större volym lagar och regler jämfört med andra delar av världen sammanfattar Draghi företagets utmaningar enligt följande: (1) frekvens i ändringar i regelverken är omfattande, (2) lagar och regler brister ofta genom att de är inkonsistenta och överlappande, (3) överimplementering ("Gold plating") är omfattande och (4) regelbördan blir särskilt stor för små- och medelstora företag. Resultatet blir att mycket produktion uteblir och många marknader har bristande konkurrens. EU har heller inte utvecklat förmåga att analysera kostnader av dessa problem och saknar gemensamt ramverk för att identifiera, värdera och analysera kostnader och nyttor av nya lagar och regler.

Eurochambres (2024a), som är paraplyorganisation för Europas handelskamrar, publicerade i november 2024 resultaten från en mycket bred enkätundersökning riktad mot medlemsföretagen i Europa som visar att regelbördan hör till de tre viktigaste frågorna som begränsar företagets utveckling. Organisationen har nyligen även presenterat omfattande förslag på revidering och ändringar i ett 60-tal EU-regelverk (Eurochambres, 2024b). Tillväxtverket publicerar årligen rapporten "Företagens villkor och verklighet" som vänder sig till svenska företag. I senaste rapporten från 2023 hamnar "Lagar och myndighetsregler" som näst betydelsefulla faktor som svenska företag ser som stort hinder egna företagets tillväxt.

I april 2024 publicerades den omtalade Letta-rapporten (Letta, 2024) som varnar för att Europa måste stärka sin inre marknad eller så kommer Europa "lose relevance in a world characterized by big powers' competition". Om inte den inre marknaden stärks så kommer det utmynna i förlorat välstånd och avindustrialisering i Europa. Efter många signaler om att den ekonomiska utvecklingen i Europa är utmanad, och att konkurrenskraften hos europeiska företag har svårt för att hålla jämna steg med företag i andra delar av världen (inte minst Kina och USA) skärper EU sin ambitionsnivå för den inre marknaden. EU kommissionens ordförande Ursula von der Leyen har varit tydlig i sina uttalanden om att sänka kraven på rapportering från företag med 25 procent. Detta har uttryckts som "*reduce reporting requirements by 25 %*".

Bilden av att Europa behöver stärka sin konkurrenskraft genom att minska regelbördan förstärks av Draghi-rapporten (Draghi, 2024). I januari 2025 publicerades även den så kallade konkurrenskraftskompassen (Europeiska kommissionen, 2025a) som får betraktas som en handlingsplan för att åtgärda många av de strukturella svagheter som EU och den inre marknaden länge har uppvisat. Bland flera allvarliga strukturproblem så pekas regelbördan, bristande flexibilitet och "regleringsmiljön" ut som ett område i behov av radikala åtgärder. Vår bedömning är att den hittills annonserade minskningen av regelbörda i snäv bemärkelse – det vill säga minskad administrativa rapporteringskrav – är långt ifrån tillräcklig. Det handlar snarare om att avskaffa regler, respektera subsidiaritetsprincipen, samt att handfast hindra överimplementering.⁵

Konkurrenskraft är därför något som är mycket starkt förknippat med den EU:s inre marknad. Detta är en mycket viktig utgångspunkt när vi ser till svenska företags konkurrenskraft, även om nationella, regionala och lokala förutsättning naturligtvis också har en stor betydelse för enskilda marknadens funktion. EU:s gemensamma regelverk kan sägas fungera som en yttre ram. Sedan har Sveriges drygt 350 förvaltningsmyndigheter och mer än 300 primär- och sekundärkommuner med så kallad normgivningsmakt inom sina områden. Riksdagen fattar beslut om allmänna lagar. Detta summerar till mer än 750 myndigheter som utfärdar regler. Dessa rättsregler delas normalt in i (1) grundlagar, (2) lagar som stiftas av riksdagen, (3) förordningar, som utfärdas av regeringen och (4) föreskrifter, som beslutas av myndigheter. Alla dessa lagar och regler har betydelse för företagets konkurrenskraft, innovation och förutsättningar att tillämpa affärsmodeller.

Den empiriska forskningen kring hur regleringar och regelbördan påverkar konkurrens, näringslivsdynamik, innovationer, entreprenörskap och ytterst välståndet är relativt omfattande. Nicoletti och Scarpetta (2003) har studerat sambandet mellan regleringar, produktivitet och tillväxt. Deras resultat pekar bland annat på att regleringar hämmar konkurrens och produktivitetstillväxt. I linje med detta finner Desai med flera (2020) Eklund och Lappi (2018, 2019) att regelbördan påverkar konkurrenstrycket negativt. För en omfattande vetenskaplig översikt av interaktionen mellan regleringar och innovationer se Andersson med flera (2023). Braunerhjelm med flera (2015, 2019) finner ett negativt samband mellan entreprenörskap och regelbörda.

I rapporten *Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet* författad av Lappi och Pettersson (2022) presenteras en uppskattning av regelbördans betydelse för begränsningar av ekonomisk tillväxt och sysselsättning för den svenska ekonomin. Studien jämför svensk ekonomin mot konkurrentländerns effektiva front utifrån den data som finns tillgänglig från Världsbanken "Ease of Doing Business-indikator". Resultaten indikerar att betydande värden i form av reducerad ekonomisk tillväxt (åtskilliga 100-tals miljarder kronor) och sysselsättning inte realiserar på grund av den extra regelbörda som svenska företag möter jämfört den effektiva fronten hos konkurrentländerna. Sammantaget kan sägas att den vetenskapliga litteraturen på

⁵ Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut ska fattas på den lägsta ändamålsenliga nivån

området pekar på att regleringar påverkar negativt ekonomisk dynamik i bred bemärkelse. Samtidigt beaktas dynamiska effekter mycket sällan när regler tillkommer, vilket riskerar bidra till överreglering. Enkelt uttryckt så är en enskild regel kanske inte särskilt betungande med när antalet regler växer skapar detta stora kostnader.

Avsnitt 3.1 till avsnitt 3.4 nedan bygger i stora delar på en sammanställning publicerad av Tillväxtnalys (2012a) samt de referenser som där anges, men har uppdaterats med något av den senare tillkomna ekonomiska litteraturen på området. Materialet skall ses som det grundläggande ekonomiska teorierna som är nödvändiga för att förstå och analysera regleringar.

3.1 Ekonomisk teori och regleringar

Ekonomers uppfattning om regleringar har genomgått olika faser under 1900- och början på 2000-talet. Detsamma gäller frågan om samhällets möjligheter att korrigera marknadsmisslyckanden och på det sättet kunna förbättra medborgarnas välfärd. Under efterkrigstiden fram till 1970-talet utvecklades i många länder en stark tilltro till statens möjligheter att reglera ekonomin och kunna styra dess utveckling i syfte att öka medborgarna välfärd. Under denna period fanns det ett växande intresse för att identifiera marknadsmisslyckanden och sedan att också kunna korrigera dessa med olika former av regleringar. Sedan följde en tid under 1970- och 1980-talen när den akademiska forskningen alltmer ifrågasätta antagandet att regleringar alltid tillkommer i syfte att främja samhällsintresset och samhällets välfärd, och även effektiviteten hos olika former av styrmedel.

Inom ekonomi finns en omfattande litteratur inom välfärdsteorin som identifierar situationer och omständigheter när regleringar kan leda till välfärdsökningar. Dessa situationer kännetecknas av olika former av marknadsmisslyckanden som det finns skäl att korrigera och om möjligt eliminera. Dessa situationer ger i litteraturen motiv till varför regleringar kan komma att införas. För att identifiera dessa situationer används referensen till hur samhällsekonomiskt effektiva marknadslösningar är.

I grundläggande välfärdsteori definieras en samhällsekonomisk effektivitet i allmänhet som Pareto-optimal, som är en situation när samhällets resurser används effektivt. Pareto-optimalitet är för handen när tillgängliga resurser inte kan omfördelas så att någon får det bättre utan att någon annan får det sämre. Är det möjligt att åstadkomma en förändring så att minst en person får en högre nytta utan att någon annan får en sämre situation är denna förändring en Pareto-förbättring. Om det finns marknadsmisslyckanden som externa effekter, bristande konkurrens (exempelvis monopol eller oligopol), transaktionskostnader eller kollektiva innebär det att fria marknaden inte kommer att resultera i en Pareto-optimal resursanvändning. I sådana situationer kan det vara motiverat att på något sätt påverka och styra marknaden i syfte att kunna etablera en marknadslösning som är effektiv, eller mer effektiv jämfört med den situation som råder. Vi ska tillägga också att perspektiv om ekonomisk dynamik och möjlighet att göra vinst (som normalt inte finns på fullständiga konkurrensmarknader) är en viktig förutsättning för att företag ska göra investeringar i forskning och utveckling i syfte att få fram nya och förbättrade produkter. Detta motiverar exempelvis att det finns patentskydd mm som ger viktiga incitament för innovation och förnyelse som i sin tur ger ekonomisk utveckling i samhället.

Mot denna bakgrund är det en grundläggande ansats för analyser och bedömningar av reglers påverkan på ekonomins utfall, att utgå från frågan om hur effektivt fungerande konkurrensmarknadslösningar skulle vara. Sedan får man se till vilka förhållanden som kan tänkas råda som kan ge argument för att utfallet på en marknad inte skulle vara önskvärt eller välfärdsteoretiskt motiverat, eller ligger i linje med samhällsintresset. Detta utgör grunden för att förstå vad konsekvensutredningar bör innehålla samt vilka beräkningsstöd som kan finnas.

3.2 Varför behövs regleringar – regleringsteori

Det vanligaste är att regleringar motiveras med att de ska kunna korrigeras någon form av marknadsmisslyckande och därmed förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten. Detta kommer då att innebära förbättring för samhället som ibland kallas för en välfärdsvinst, eller kanske mer korrekt att en välfärdsförlust reduceras. Skolexemplen på dessa analyser brukar normalt gå till så att situationen på den aktuella marknaden identifieras med antagande om att den är oreglerad och det är en konkurrensmarknad. Det innebär att många företag som producerar en homogen vara och som är pristagare, dvs. de kan inte individuellt påverka priset. Därefter undersöker man om det förekommer något eller några marknadsmisslyckanden som gör att utfallet på marknaden blir på ett sådant sätt att marginalkostnaden avviker från marginalnyttan för den sista omsatta enheten på marknaden. Med marginalkostnaden kan det vara så att det finns kostnader för samhället som inte noteras av företagen som producerar och säljer en vara (kan handla om miljöeffekter mm som inte prissätts). Eller så kan det vara så att marginalnyttan för konsument inte speglar motsvarande nytta för samhället (exempelvis negativa eller positiva hälsoeffekter). Det kan också vara så att en marknad kan vara ett naturligt monopol (såsom ett elnät, avloppsnät, fjärrvärmenät eller järnvägsnät).

För att genomföra analyser av marknadssituationer och kunna identifiera vilket eller vilka marknadsmisslyckanden som kan vara för handen och eventuellt motivera en reglering eller annan form av intervention förutsätts normalt att de görs av personer som är skolade för denna arbetsuppgift med kunskaper i mikroekonomi och välfärdsteori. Utvecklade analyser görs ofta i form av så kallad kostnads-nyttokalkylering (Cost Benefit Analys). Dessa kan vara mer eller mindre resurskrävande beroende på hur djuplodande de är, och behöver ofta göras baserade på underlag som ger grund för olika antaganden i analysen.

Något som ofta används av myndigheter och beslutsfattande organ är multikriterieanalys (MKA), som är ett strukturerat angreppssätt för att beskriva hur väl olika alternativ uppfyller ett eller flera önskade syften eller önskade utfall på en marknad. MKA kan ofta fungera som ett jämförelsevis överskådligt sätt att söka svar på en fråga om vilket av flera alternativ som kan fungera som ett kostnadseffektivt sätt för samhället att korrigera en marknad, eller om det inte finns några samhällsekonomiskt motiverade ingrepp av de alternativ som övervägs för att införa en reglering. Vi kan också tillägga att MKA används i många sammanhang som beslutstödsmetodik, inte enbart inom samhällsekonomi.

En helt essentiell fråga är att utgå från motivet eller syftet med regleringen. Detta kan vara evidens för ett marknadsmisslyckande, exempelvis att det finns en beräkning av en välfärdsförlust som uppstår på en oreglerad marknad. Då kan välfärdsförlustens storlek bli vägledande för hur stora ansträngningar som det är motiverat att göra för att korrigera marknaden så den kan fungera samhällsekonomiskt effektivt. Här kommer regelbördan som berörda företag kommer att möta att bli central, och även effekter som kan uppstå i ekonomin som helhet. Införandet av regler innebär normalt olika former av kostnader för företagen som möter en reglering och som måste lägga ned arbete och resurser för att uppfylla de krav som regleringen stipulerar. Sedan kan en reglering påverka konkurrensförutsättningar och eventuellt begränsa lönsamhet med mera så att det blir färre företag som kommer att verka på marknaden. Det blir mycket viktigt att se till förekomsten av olika former av snedvridningseffekter med mera som kan uppstå till följd av en reglering eftersom dessa också kommer påverka marknadsutfallen, förutom de rent administrativa kostnaderna påverkar berörda företag.

En analys av förutsättningar för regleringar innebär att arbetet med att kunna identifiera, kvantifiera och värdera marknadsmisslyckanden blir helt central. Det handlar normalt om att se till förekomsten av negativa externa effekter (som annars blir en konsekvens på en fri marknad), transaktionskostnader, kollektiva nyttigheter (som inte realiserar på 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). Det kan också finnas socialt motiverade regleringar som kan vara ett fördelningspolitiskt eller sociala mål. En reglering görs i syfte att förbättra (effektivisera) resursallokeringen av samhällets resurser eller uppnå en omfördelning och oavsett motiv till regleringen är det helt avgörande att målsättningen för reglering finns definierad.

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, och även för att kunna jämföra olika alternativ av regleringar för att uppnå given målsättning.

I denna rapport lyfter vi fram exempel på olika situationer som kan ligga till normativ grund för offentliga ingrepp och regleringar. Vi vill poängtera att det för varje reglering och situation måste ses till de speciella

förutsättningar som finns. Det är inte ovanligt att regleringar genomförs i syfte att uppnå en mix av såväl effektivitets- som sociala och fördelningspolitiska mål. Regleringar som exempelvis avser att korrigera ett marknadsmisslyckande kommer med stor sannolikhet även att ha fördelningseffekter som kräver en särskild analys. Fördelningspolitiskt motiverade regleringar kan på motsvarande sätt vara förknippade med samhällsekonomiska förluster. Den svenska hyresregleringen är ett exempel på en sådan reglering. Med detta förstås att regleringar ofta ger upphov till konsekvenser som ofta inte önskade och som fördelar bördan av en reglering olika för olika aktörer. Skulle exempelvis en tull införas på importerade varor blir normalt utfallet sådant att producenter som skyddas av internationell konkurrens blir vinnare medan konsumenterna på marknaden kan bli förlorare. En tull som skyddar mot internationell konkurrens kommer göra att priset normalt ökar på marknaden som gör att producenter kan höja sina priser och även vinster, samtidigt som konsumenterna kommer möta höjda priser.

Exemplet ovan visar att en reglering kan introducera en ny form av imperfektion på en marknad. När detta händer är det angeläget att jämföra denna imperfektion med den nytta som regleringen åstadkommer i enlighet med givet förslag. Detta blir viktigt att fånga upp i analyser av regleringar samtidigt som det också gör att det blir viktigt att underlagen som motiverar en reglering är tydligt formulerat om målsättningen med åtgärden. Uppstår oönskade effekter, som inte adresseras i underlagen som motiverar en reglering är det rimligt att dessa finns med i uppföljningar och utvärderingar av olika interventioner. Oönskade effekter kan mycket väl ge motiv till att en reglering behöver revideras eller avlägsnas.

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 framför allt på hur omfattande den skall vara. Inom välfärdsteorin är allmän jämvikt en situation när samtliga marknader i en ekonomi befinner sig i jämvikt samtidigt. Detta är en situation när priserna på respektive marknad är sådana att utbud och efterfrågan är lika stora och det inte finns några marknadsmisslyckanden i ekonomin. Alla marknader antas uppvisa fullständig konkurrens. Priserna på marknaderna är sådana att de speglar marginalnyttan respektive marginalkostnaden för konsumtion respektive produktion. Allmän jämviktsteorin infördes av Léon Walras (1874) och har sedan bildat en viktig grund för utvecklingen av nationalekonomi, inte minst för mikroekonomi och välfärdsteori.

I konsekvensutredningar görs analyser som belyser nytta och kostnader för samhället. Detta följer mycket nära så kallade kostnads-nyttokalkyler som används inom välfärdsteorin. Men konsekvensanalyserna som görs i konsekvensanalyserna är inte regelmässiga CBA-analyser. En begränsning med dessa är dock att de ofta endast undersöker de primära (direkta) effekterna på den specifika marknaden som är föremål för reglering. Sådana analyser brukar kännetecknas som partiella jämviktsanalyser. Många gånger kan detta anses vara tillräckligt, framför allt 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 i stället har en isolerad effekt. Detta är ett förenklat antagande som i många sammanhang kan anses vara acceptabelt. Däremot är en sådan analys otillräcklig i situationer när 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 i stället 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.

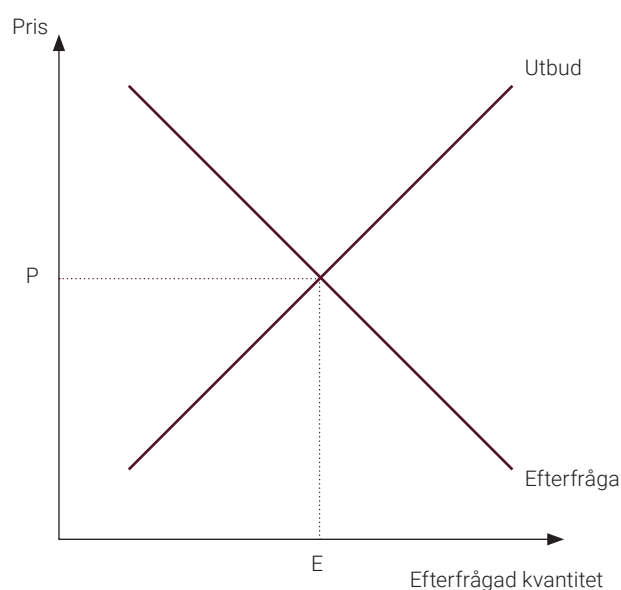
3.3 Vad krävs för att en ekonomi skall fungera effektivt?

Detta avsnitt innehåller de basala teorier på vilka samhällsekonomiska konsekvensanalyser vilar på. Avsnittet är något mer formellt och läsare som är bekanta med grundläggande välfärdsteori kan gå vidare utan att läsförståelse går förlorad.

Som nämnts ovan motiveras vanligen regleringar med att de avser att korrigera ett problem som marknaden själv inte 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 en vara beskrivas med två kurvor: utbudskurvan och efterfrågekurvan. Efterfrågekurvan kan tolkas som konsumenternas betalningsvilja för varan vid olika priser (marginalnyttan) och utbudskurvan speglar producenternas kostnader vid olika kvantiteter (marginalkostnaden). I sin enklaste form antar vi att produktionen kännetecknas av tagande skalavkastning, det vill säga desto mer som produceras desto högre blir kostnaden per enhet att producera. Detta gör att utbudskurvan får en positiv lutning när marginalkostnaden ökar samtidigt med produktionen. På motsvarande vis antar vi att nyttan för konsumenter avtar med ökad konsumtion, det vill säga att marginalnyttan är fallande med konsumerad kvantitet vilket följaktligen ger en negativt lutande efterfrågekurva. Marknaden visas då som i figuren nedan.

Figur 3.1 Efterfråge- och utbudskurvor



Marknadens jämviktlösning i figuren är koordinerad av priset som, när marknaden fungerar effektivt, kommer att säkerställa att marginalnyttan som konsumenterna upplever motsvarar marginalkostnaden för producenterna i jämvikt (den sista producerade och sålda enheten). På detta sätt har marknaden styrts så att resurser används effektivt i samhället. Under förutsättning att ett antal förhållanden är uppfyllda om hur marknader arbetar kommer prisbildningen på marknaden att fungera som Adam Smith beskrev den på 1700-talet som en osynlig hand, som gör att samhällsnyttan blir så stor som möjligt. För att jämviktlösningen ska bli samhällsekonomiskt effektiva och optimala förutsätts att det inte finns några marknadsmislyckanden.

Vi kan också förklara att jämvikten som visas i figuren ovan är samhällsekonomiskt effektiv med ett exempel. Efterfrågekurvan i figuren ovan visar betalningsviljan hos konsumenter där köpare är rangordnade med avseende på fallande betalningsvilja i takt med att fler produkter finns tillgänglig. Med detta menas från högst till lägst betalningsvilja när vi läser av diagrammet från vänster till höger. Vid jämvikten E är konsumenterna villiga att betala priset P men inte mera. Detta kan vi formulera som att konsumenters marginalnyttan för

en vara X (MU_x) är lika med priset på vara X (P_x) i jämvikt. På en marknad med fullständig konkurrens är ingen köpare (konsument) så stor att han eller hon själv kan påverka priset, utan priset är givet. Jämvikten på marknaden kan beskrivas som ekvation (1) för den sist sålda enheten:

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

Utbudskurvan i figuren bestämmas av marginalkostnaden för att producera vara X (MK_x) för att producera ytterligare en enhet. Ett företag är villigt att producera och sälja en vara så länge som företaget får täckning för sina marginella kostnader, det vill säga kostnaden för att producera den sista enheten på marginalen. Marginalkostnaden ska inte förväxlas med den genomsnittliga kostnaden som kommer att vara annorlunda. Ett producerande företag kan inte antas vara villigt att tillverka och sälja en vara om inte intäkterna är stora nog att täcka den marginella kostnaden. Ett producerande och säljande företag maximerar sin vinst när marginalintäkten är lika med marginalkostnaden. På en marknad med fullständig konkurrens blir företagen pristagare och därmed blir priset som bildas på marknaden företagets marginalintäkt. Med detta förstår vi att företagen kommer att producera och sälja den kvalitet som bestäms av ekvation (2):

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

Vi konstatera att jämvikt på en marknad med fullständig konkurrens blir när 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 vilket omnämns innan. Pareto-optimalitet innebär att ingen kan få det bättre utan att någon samtidigt får det sämre.

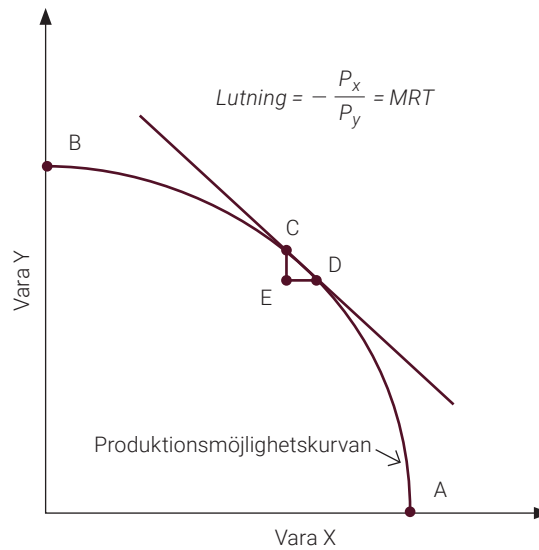
Denna analys gäller för en enskild marknad, men analysen kan generaliseras till att omfatta alla marknader för produkter och tjänster. För att hantera detta använder sig ekonomer av så kallad allmän jämviktsanalys (*general equilibrium analysis*). Allmän jämviktsanalys tar hänsyn till relativa priser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

Den enklaste formen av allmän jämviktsanalys illustreras i figuren nedan där vi jämför vår vara x med alla andra varor och tjänster som vi kallar Y . På axlarna X och Y visas utbudet för vara x respektive den sammansatta vara Y . Kurvan som i detta sammanhang motsvarar utbudskurvan går under benämningen produktionsmöjlighetskurvan. 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 utbytbarheten (eller 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 (ΔY) (MK_y), det vill säga minskningen i Y multiplicerat med marginalkostnaden för att producera Y . Detta innebär att lutningen på produktionsmöjlighetskurvan kan uttryckas som:

$$MRT = -\Delta Y/\Delta X = -MK_x/MK_y = -P_x/P_y \quad (3)$$

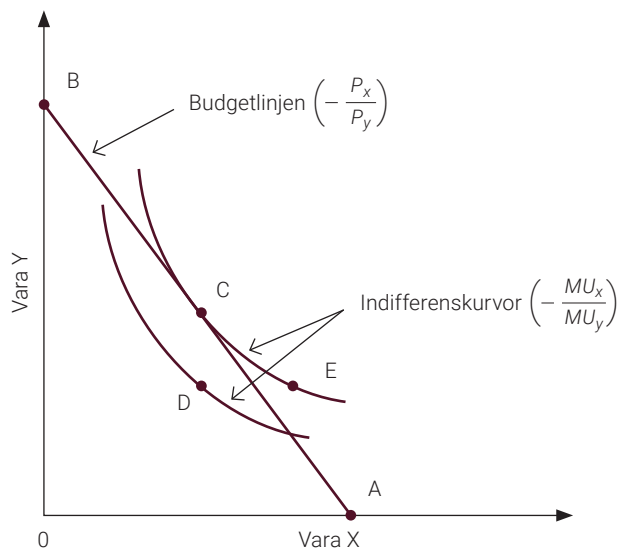
MRT uttrycker helt enkelt kvoten mellan marginalkostnaden att producera X respektive Y . Under antagande om fullständig konkurrens kommer kvoten att bli lika med priskvoten mellan X och Y ($-P_x/P_y$). Företag och producenter optimerar produktionsmöjlighetskurvan så att kvoten mellan marginalkostnaderna $\left(-\frac{MC_x}{MC_y}\right)$ är lika med kvoten mellan priserna $\left(-\frac{P_x}{P_y}\right)$ när ekonomin är i jämvikt.

Figur 3.2 Effektiv produktion



Motsvarande analys kan också göras för efterfrågesidan av marknaden. Konsumenternas preferenser mäts med så kallade indifferenskurvor som indikerar givna nyttonivåer för konsumenter. Detta illustreras i figuren nedan som också visar den för samhället effektiva resursfördelningen.

Figur 3.3 Effektiv resursallokering



Produktionsmöjlighetskurvan i figuren ovan, kurvan BA, visar vad som är möjligt att producera med samhällets resurser. Kurvan visar vilka kombinationer som är möjliga att producera givet de resurser som finns till förfogande. 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. Desto längre ut från origo som en indifferenskurva har sitt läge, desto högre nyttonivå. Om en konsument/er förflyttar sig från punkt C till punkt E innebär det en nyttominskning motsvarande $(\Delta Y)(MN_Y)$ när vi ser till nyttan av Y. För att förbli på samma nyttonivå och därmed röra sig på samma indifferenskurva krävs det att: $(\Delta Y)(MN_Y) = (\Delta X)(MN_X)$, det vill säga att nyttoökning av konsumtionen av X värderas lika mycket som nyttominskningen av Y så att en kompensation finns. 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, eller restriktion för vad som kan framställas i vårt exempel, 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:

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

Ekvation 7 uttrycker den allmänna jämvikten i vårt exempel där vi har varan X och den sammansatta varan Y. 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 företagen med lägst produktionskostnad. Situationen när en ekonomi är i allmän jämvikt är Pareto-optimal, dvs. när det inte är möjligt att förändra produktionen eller fördelningen av resurser så att det blir en förbättring för någon utan att det samtidigt blir en försämring för någon annan. I en sådan situation (som också ska vara fri från marknadsmisslyckanden) ska inte marknader regleras. Det framstår då som tydligt att frågan om förekomsten av marknadsmisslyckanden, och frågan om vilka förutsättningar som är nödvändiga för att marknaderna skall nå denna jämvikt är helt centrala för att kunna göra tillämpade analyser av regelbördans betydelse när samhällsekonomiska effekter ska inkluderas. För en mer utförlig diskussion kring partiell och allmän jämviktanalys i samband med konsekvensutredningar se till exempel Gramlich (1998).

Arrow (1951) och Debreu (1959) har teoretiskt visat under vilka villkor som samhällets välfärd maximeras. Arrow och Debreu visar också att fria marknader under perfekt konkurrens resulterar i Pareto-optimalt utfall, det vill säga ingen kan få det bättre utan att någon annan får det sämre. För att uppnås måste marknaderna kännetecknas av perfekt konkurrens och det måste råda avsaknad av marknadsmisslyckanden det vill säga inga externa effekter, inga kollektiva nyttigheter/varor (public goods). Greenwald och Stiglitz (1986) har vidareutvecklat Arrow och Debreus analys och visar att allmän jämvikt inte uppnås när informationen på en marknad inte är perfekt. Om det förekommer informationsasymmetrier mellan marknadens olika aktörer så kommer marknaden inte nå Pareto-optimalitet.

Marknadskorrigerande regleringar är ett medel som används för 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 när samhällsekonomiska 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 exempelvis normalt att leda till sämre samhällsekonomisk effektivitet. Sedan är motivet, eller målet, för fördelningspolitiska insatser som regel annat än att åstadkomma effektivitet. En viktig insikt från ekonomisk analys är således att regleringar ofta är förknippade med både effektivitetseffekter och omfördelningseffekter.

3.4 Marknadsmisslyckanden och motiv för ingripanden

Vissa typer av regler är vitala för att ett samhälle ska fungera. Det är nödvändigt att det finns grundläggande institutioner som gör att samhället fungerar på ett ordnat sätt och förenklar vardagen både för befolkningen och företagen. En rad olika institutioner och regler krävs för att utbyte på marknader ska komma till stånd, som inte minst stimulerar ekonomisk utveckling och välfärd (se till exempel Rodrik, et al., 2004). Dessa 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 till exempel 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 och kan bidra till att skapa tillit i samhället.



I ekonomisk litteratur delas ofta marknadsmisslyckanden i fyra former 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 och/eller transaktionskostnader. När något av dessa marknadsmisslyckanden uppstår så kommer inte en ekonomi med fria marknader 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. Detta utgör grunden för välfärdsteorin och ingår i grundläggande undervisning inom nationalekonomins mikroekonomi, det vill säga ingår i litteratur som undervisas vid universitet och högskolor. Nedan följer endast en kortfattad beskrivning för vart och ett av dessa marknadsmisslyckanden.

Pareto-kriteriet hänsyftar vanligtvis till ett förhållandevis konservativt synsätt eftersom 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 kanske gynnar långt många fler. Med sådan strikt syn kommer det inte vara möjligt att finna många situationer där förbättring för någon kan ske utan att någon annan blir lidande. I praktiken blir det oftast mer tillämpligt att se till vad som brukar kallas det potentiella Pareto-kriteriet eller Kaldor-Hicks-kriteriet. Med detta menas att om den totala tillkommande nyttan för de som vinner på en förändring är så stor att det är möjligt att kompensera de som påverkas negativt och summa av de positiva effekterna uppväger (är större än) de negativa effekterna kan en förändring vara motiverad (Hultkrantz och Nilsson, 2004). En Kaldor-Hicks-effektiv förändring är sådan att som gynnas hypotetiskt skulle kunna kompensera de som missgynnas. Det kan med andra ord vara en öppen fråga om huruvida en kompensation kommer genomföras eller ej, men möjligheten till kompensation ska finnas när kalkylen summeras.

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 nyttighet är nationellt försvar. Vi kan skilja mellan lokala- och globala kollektiva nyttigheter. En lokal kollektiv nyttighet kan vara en sjö med rent vatten som finns på en specifik plats. Nyttan av den lokala kollektiva nyttigheten är kopplat till hur sjön kan nyttjas av boende runt sjön och/eller besökare till sjön. En global kollektiv nyttighet kan vara ren luft i den mån kvaliteten på luften inte är kopplat till förhållanden på en specifik plats utan bestäms av mer generella (globala) förhållanden som påverkar luftkvaliteten. Klimatet, folkhälsan, fred och säkerhet kan vara exempel på kollektiva nyttigheter av mer globalkaraktär.

Typiskt för de kollektiva nyttigheterna är att exempelvis omfattningen på försvaret är opåverkat av om antalet medborgare ökar eller minskar på marginalen. Ett annat exempel på kollektiv nyttighet är information. När väl information är producerad kan den göras tillgänglig för andra utan att skapa merkostnader. Detta är exempelvis ett kraftfullt argument för offentliga investeringar i forskning och utveckling då privata aktörer kommer att underinvestera i grundläggande forskning. Med kollektiva nyttigheter uppstår ett så kallat gratispassagerarproblem. När den kollektiva nyttigheten är producerad är det antingen ineffektivt eller omöjligt att ta betalt av dem som använder sig av den. För att en kollektiv nyttighet ska betraktas som "ren kollektiv nyttighet" ska det inte finnas *rivalitet* om nyttigheten eller *exkluderbarhet*.

Informationsasymmetrier

Informationsasymmetrier uppstår när 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 välfärdsförlust som konsekvens. Informationsasymmetrier kan framför allt 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 exempelvis 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 exempelvis 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, exempelvis 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 normala fallen 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 som visar när betalningsviljan för en kvantitet är högre jämfört med kostnaderna att producera). 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 när 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 kompensation. Med andra ord att effekter uppstår som inte prissätts på någon marknad eller tas hänsyn till i samband med att priset bildas på marknaden. Dessa externa effekter kan vara både positiva eller negativa och kan vara av väldigt olika slag.

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, det vill säga när företagen producerar en vara, som på efterfrågesidan när 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 (ägarerätter) vore tydligt fastlagda och förhandlingar kunde ske friktionsfritt skulle regleringar inte vara nödvändiga för att uppnå ett önskvärt utfall. Ronald 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 i stället av regleringar som möjliggör transaktioner (till exempel i form av information). Sett ur detta perspektiv kan externa effekter vara ett resultat av dåligt definierade ägarerätter och höga transaktionskostnader.

Detta bör beaktas i samband med att en reglering övervägs då regleringar som sänker transaktionskostnaderna (till exempel krav på konsumentinformation) kan vara ett kostnadseffektivt alternativ till en direkt reglering av pris eller kvantitet.

Samhällsekonomisk effektivitet och fördelningseffekter

En reglering som avser åtgärda ett marknadsmisslyckande, och som således är samhällsekonomiskt motiverad, har vanligen fördelningseffekter eller annan påverkan som exempelvis kan fungera snedvridande på marknaden. På samma sätt har regleringar som avser uppnå fördelningspolitiska mål effekter på hur effektivt resurser allokeras. Det är därför 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 till exempel kan finnas mer eller mindre kostnadseffektiva sätt att uppnå ett fördelningspolitiskt mål. Ovan nämnda hyresreglering är ett exempel på en reglering som bör utvärderas utifrån detta perspektiv.

I den svenska kontexten torde detta framför allt 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 när de leder till en mer effektiv resurshushållning. Utöver rent välfärdsteoretiskt motiverade ingrep finns det många andra motiv bakom regleringar (Stiglitz 2010).

Det är 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.

Vad är de politiska orsakerna till ineffektiva regleringar?

Det finns dock många regler där det är långt ifrån entydigt huruvida den samhällsekonomiska nettoytan är positiv eller negativ. Hayek (1973) gör en 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 så kallade politiska misslyckanden (för översikter 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 i stället 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 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) så kallad "*capture-teori*", som visar att företag och organisationer ofta lyckas "fånga" eller påverka regleringar och ansvariga myndigheter på ett sätt som gynnar dem.

Såväl efterfrågan som utbudet av regleringar riskerar med andra ord 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 särintressen kan tillskansa sig olika typer av privilegier (så kallat *rent-seeking*) genom att efterfråga regleringar eller påverka dess utformning. Politiker och byråkrater kommer för att få röster och inflytande att svara upp mot detta och erbjuda regleringar (Helm 2006).

Välmenande ingrepps oavsiktliga konsekvenser

Den andra förklaringsansatsen till regelbördans uppkomst och bestående finns hos den så kallade österrikiska 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 ytterligare 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 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 samhälls-ekonomiskt motiverat.

4 Samhällsekonomisk effektivitet och konsekvensanalyser

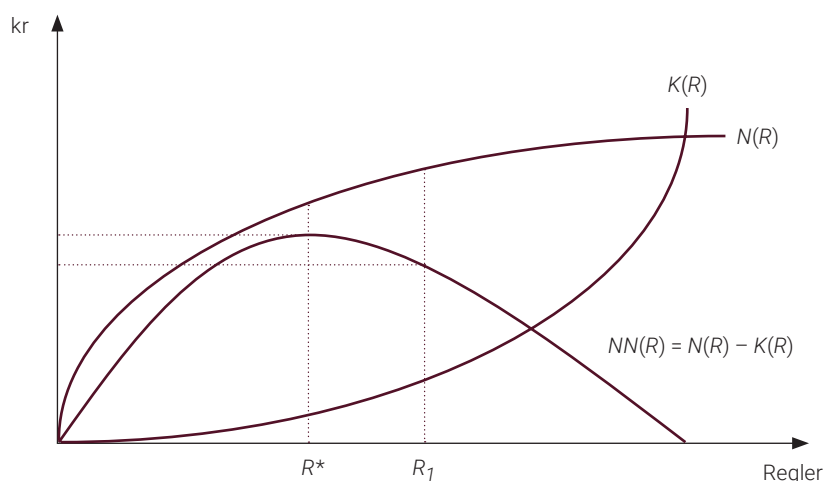
4.1 Samhällsekonomiska grundproblemet

Den grundläggande förutsättningen för att ny lagstiftning eller nya regleringar skall vara samhällsekonomiskt motiverade är att de samhällsekonomiska vinsterna överstiger kostnaderna. Grunder för välfärdsteorin förklarar vi i kapitel 3. Det som en samhällsekonomisk kalkyl handlar om att beräkna den totala samhällsekonomiska nyttan av regler $N(R)$, och den totala samhällsekonomiska kostnaden av regler $K(R)$. Vi använder en enkel ansats och ser till volymen regler (R). Både nyttan och kostnaderna kan uttryckas som en funktion av mängden regler, R . Då kan även den totala nettoytan av regler uttryckas som en funktion av mängden regler:

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

Public choice litteraturen har emellertid visat att nya regler inte alltid tillkommer i ett allmänintresse (samhällsekonomisk nytta) utan kan i stället vara ett resultat av olika särintressens påtryckningar och politisk kortsiktighet. Vid tillkomsten av nya regleringar är det med andra ord viktigt att det institutionella ramverket hindrar tillkomsten av nya regler om $N(R) < K(R)$. Bara regler som är förknippade med större samhällsekonomisk nytta än samhällsekonomiska kostnader är motiverade. Vi kan illustrera hur samhällsekonomisk nytta och kostnader kan antas förhålla sig till mängden regler (som också kan antas fungera mer komplext i sin samverkan när de ökar i antalet).

Figur 4.1 Samhällsekonomisk nytta och kostnad



Vid R^* i figuren ovan finns den optimala volymen av antalet regler, då är nettoytan (NNR) av regler som störst. Vid större volym med regler blir nettoytan av regelverket (NNR) fallande och tillväxt i antalet regler blir hämmande för samhällsekonomin. Skulle ekonomin befinna sig vid R_1 , som innebär att $R^* < R_1$ kan samhällets ekonomiska utfall förbättras genom regelförenkling som innebär att volymen regler minskar. (Se Eklund och Falkenhall (2011) för detaljer)

4.2 Det praktiska tillvägagångsättet

Vi ser nu till hur arbetet med regelförenkling ska genomföras praktiskt. Detta innebär att olika förutsättningar måste beaktas. Dessa förutsättningar är exempelvis hur beredning av ärenden går till enligt svensk förvaltningstradition, att det finns flera råd involverade i dessa frågor i olika moment eller delar, liksom det uppdrag och mandat som Förenklingsrådet har och förväntningar som finns på de förslag till regelförenkling som skall lämnas till regeringen. Den "hantverksmässiga sidan" av arbetet innehåller flera moment. Det handlar om att efter mottagande av inkomna ärenden kunna se till frågan om någon form av prioriteringsordning eller sortering och att underlag som eventuellt inte är kompletta i alla avseende ska kunna tas om hand för komplettering. Sannolikt kan ett stort antal inkomna ärenden innebära stor potential till förbättring. Samtidigt kan det finnas behov av kompletterande information som underlag för att det ska vara möjligt att ta ställning till dess potential och att kunna göra en konsekvensutredning. Konsekvensutredningar måste uppfylla de krav som ställs på dessa och att det ska vara möjligt att formulera ett förslag på regelförändring som ska remissbehandlas.

Några frågor ser vi som givna. En första är Förenklingsrådets uppdrag och mandat som vi redan tidigare berört och som lyfter fram perspektiven om konkurrenskraft, innovation och affärsmodeller för förenklingsarbetet. Det vill säga att förutsättningar för svenska företags konkurrenskraft, incitament för innovation och möjligheter att implementera affärsmodeller främjas. Det framgår av 19 a § i SFS 2024:201 om instruktion till Tillväxverket att *Förenklingsrådets förslag ska innehålla en bedömning av hur företagens administrativa kostnader påverkas av förslaget, en konsekvensutredning enligt förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) samt en redogörelse av förslagets genomförbarhet*. Detta innebär att förslag som lämnas till regeringen ska se till frågan om hur det främjar svensk konkurrenskraft, innovation och nya affärsmodeller och vilar på en konsekvensutredning.

Förenklingsrådet har ett starkt mandat eftersom uppdraget kommer direkt från regeringen. Dessutom uppfattar inte vi några begränsningar i uppdraget i fråga om vilka regelverk som kan komma i fråga för förenklingsförslag. Det finns exempelvis inte några uttalande undantag rörande grundlagsfrågor, skatte- och arbetsmarknadsfrågor mm som annars kan förekomma i instruktioner till olika offentliga utredningar. Detsamma gäller frågor som rör vilken ram som definierar uppdraget och som vi här inte går in närmare i enligt uppdraget för detta arbete.

Utöver de myndigheter som fattar beslut om regler finns det flera råd som är involverade i frågor som rör granskning och förenklingsarbete. Vid sidan av Förenklingsrådet finns implementeringsrådet (som drivs som en kommitté fram till 2027), Regelrådet och Lagrådet. Medan Förenklingsrådet har särskilt ansvar för den befintliga stocken av regler är Implementeringsrådets uppdrag inriktat mot genomförande av EU:s regelverk i svensk rätt. Implementeringsrådet skall bevaka företagsperspektiv i EU-processen och verka för att EU-lagstiftning inte genomförs över miniminivå i Sverige samt minska företagets regelbörda och administrativa kostnader och andra så kallade fullgörande kostnader. Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag. Myndigheter som tar fram författningsförslag som berör företag ska översända dessa till Regelrådet med tillhörande konsekvensutredning. Lagrådets uppgift är att granska remitterade lagförslag och yttra sig över dessa. Det är regeringen och/eller riksdagsutskottet som kan begära yttranden från Lagrådet. Förslag som Förenklingsrådet utarbetar och översänder till regering genomgår sedan sedvanlig beredning med exempelvis remissförfarande.

Förenklingsrådet har två olika huvudsakliga arbetssätt som är möjliga att kombinera. Det ena blir till sin natur mer *reaktivt* och handlar om att ta emot inkomna ärenden med förslag om regelverk som det finns möjlighet att förenkla. Det andra är att Förenklingsrådet själv initierar arbete för att identifiera potentiellt viktiga regelverk som är möjliga att förenklas och detta blir ett mer *proaktivt* arbete. Vi menar att det med stor sannolikhet kommer vara så att inkomna ärenden med förslag till Förenklingsrådet kan förväntas lämnas från redan etablerade företag och intresseorganisationer samtidigt som det kan finnas regelverk som gör att det inte finns några företag eller intresseorganisationer om problemen med regelverken är stora.

Sverige har en tradition och historik där en del branscher har utvecklat starka intresseorganisationer medan detta saknas för andra branscher eller att dessa är svaga. Sverige har också en företagsstruktur som kännetecknas av storföretag i vissa branscher som utvecklat starka positioner samtidigt som det finns många småföretag som inte alls har lika starka röster. Ett exempel på hur dessa strukturer innebär definierande förutsättningar i ekonomin är lönesättningsprocessen och betydelsen av industriavtalet där en mindre del av näringslivet, företrädna av arbetsmarknadens parter sätter ramar för löneutvecklingen i hela ekonomin.

Det finns därför goda skäl till att Förenklingsrådet väger in ett proaktivt arbete för att identifiera potentiella möjligheter till regelförenkling som inte kan förväntas inkomma som ärenden. Fenomenet brukar kallas urvalsbaserad snedvridning som innebär en snedvridning i urvalet av frågor som vi i detta fall kan förvänta oss inkommer ärenden eftersom det sannolikt inte kommer vara helt representativt i förhållande till frågan som är föremål för arbetet. Vi har ingen möjlighet att på förhand veta hur stort problemet kan vara kopplat till frågan om urvalsbias. Men konstaterar samtidigt att det finns mycket goda skäl att initiera ett proaktivt arbete i syfte att identifiera förenklingsmöjligheter utanför de inkommande ärendena. Det kan vara så att den verkligt stora förenklingspotentialen kan finnas utanför vad de inkomna ärendena representerar.

Ytterligare en förutsättning som vi ser som grundläggande är hur arbetet förhåller sig till policycykeln som vi beskrivit ovan. Detta är ett allmänt vedertaget förfarande i linje med rekommendationer från Ekonomistyrningsverket såväl som Europeiska Kommissionen. Förenklingsarbetet behöver därför följa och placeras i sammanhanget med cykeln för policyarbete. I de tidiga faserna av policycykeln ges förutsättningar för att kommande faser ska kunna fullgöras. Exempelvis gäller detta en klar och tydlig målformulering.

Viktiga principer i övrigt för ett systematiskt arbete med regelförenkling menar vi är att utgå från ett ekonomiskt perspektiv baserat på proportionalitetsprincipen (som annars är formulerad som en rättssäkerhetsprincip). Med detta menar vi att en regel inte ska innebära mer ingripande åtgärder för företag jämfört med vad som är motiverat med hänsyn till ändamålet, dvs. målsättning för regel. Detta ska då motiveras i en evidensbaserad konsekvensutredning som beaktar samhällsekonomiska perspektiv. Detta ser vi som en viktig fråga när det kommer till vilka frågor som behöver belysas när en befintlig regel studeras. Vår uppfattning är att en befintlig regel, som i sina underlag när den kommit till saknar tydligt formulerad målsättning, bör avlägsnas eftersom det inte kommer vara möjligt att göra en uppföljning eller utvärdering.

Förenklingsrådets uppdrag är tydligt när det gäller att ge förslag som kan främja företags konkurrenskraft och incitament för innovation samt affärsmodeller. Dessa frågor hänger alla ihop med att konkurrensförhållanden analyseras på den nivån i ekonomin där konkurrens finns. Konkurrensverket har nyligen utkommit med en uppdragsforskningsrapport (2024:6) författad av Mats Bergman, Pehr-Johan Norbäck, Sten Nyberg och Melinda Suveg med titeln "Att mäta konkurrensen i Sverige". Rapporten ger en mycket utförlig genomgång över såväl komplexiteten och utmaningar i att studera konkurrensfrågor och även en översikt av tillgängliga data och metodfrågor kopplade till att mäta konkurrens.

Något som finns dokumenterat i många studier och forskningsartiklar är hur koncentrationen av företag ökar på flera marknader, det vill säga att ett mindre antal företag svarar för växande andel av marknadens utbud. Samtidigt kan vi ofta se att löneandelen av BNP eller förädlingsvärden sjunker. För svenska förhållanden framgår exempelvis detta fenomen i Deiaco och Eklund (2025). Det innebär en utmaning att tolka denna observation. Frågan är om ökad koncentration samvarierar med detta förhållande, det vill säga att löneandelen i relation till BNP sjunker eller om det finns andra mer komplexa förhållanden på marknader som leder till detta.

Marknader som går långt utanför nationella gränser innebär exempelvis att en mätning av den nationella konkurrenssituationen måste beakta detta. Andra marknader som är lokala eller nationella har andra förutsättningar och mätningar av konkurrenssituation där vi använder nationella data blir enklare att göra. En första fråga blir därför att förstå i enskilda fall om det handlar om en lokal-, nationell- eller internationell marknad när vi ska adressera konkurrensförhållanden. Alla tre situationerna kan mycket väl vara viktiga ur sina olika perspektiv. När vi ser till regelförenkling lyfter vi först fram frågan om hur svenska företag och svensk ekonomi är kopplad till den inre marknaden inom EU. Därför anser vi frågan om svenska företags konkurrensförmåga, och vara verksamma på EU:s inre marknaden, bör ges en prioritet i arbetet med att identifiera regelverk som kan förenklas.

Något som uppmärksammas av Bergman med flera (2024) är att löneandelen av BNP har sjunkit över tid. Det kan finnas flera förklaringar till detta. En förklaring som Bergman med flera (2024) noterar är att inträdes hinder för nya aktörer sannolikt har ökat på grund av ökad regelbörda. Fler och nya krav som regler innebär gör att det för nya inträdare på en marknad blir alltmer kostsamt att klara av för att ta steget och fullgöra alla plikter och kostnader som krävs för att bli en aktör på marknaden. Framför allt blir detta till nackdel för mindre företag eftersom många krav som ska uppfyllas kan ses som fasta kostnader som företaget möter oavsett hur stor dess produktion och försäljning är. Många krav utformas som rapporterings skyldighet, inte minst kopplat till klimat- och miljöpolitiken.

Konkurrens, som Förenklingsrådet skall främja, är ett komplext och på många sätt svårfångat begrepp. Analyser av konkurrensförhållanden är därför inte enkla att göra. Det platsbundna perspektivet för verksamheter innebär en utmaning, det vill säga om det rör sig om en lokal-, regional-, nationell- eller internationell

marknad. En stor andel av all handel sker elektroniskt samtidigt som andra marknader är starkt lokala till sin natur. Detta behöver beaktas. Ekonomisk litteratur lyfter fram att välfungerande marknader är sådana där det finns många säljare och köpare som innebär att inte någon enskild köpare eller säljer blir prissättare.

Konkurrens ska kunna ske både med avseende på pris och kvalitet. Sedan finns också frågan om att konkurrens ska kunna kombinera både ett kort- och långsiktigt perspektiv, eller som det ofta uttrycks statisk och dynamisk konkurrens. I det kortsiktiga perspektivet är de förhållanden som vi presenterat ovan i kapitel 3 förhållanden som skall uppfyllas. Det handlar om den statiska situation och förutsättningar för en marknad att fungera effektivt när företag konkurrerar med varandra och pressar ned vinstmarginaler på ett sätt som innebär välfärdsfördelar för konsumenter med lägre priser samtidigt som resursanvändningen blir effektiv.

Det långsiktiga perspektivet ser till den dynamiska utvecklingen och incitament för innovation och produktutveckling. Eftersom den kortsiktigt statiska jämvikten innebär att vinster pressas tillbaka kommer det påverka incitamenten för innovation. Företags förväntan om att kunna göra vinster och avkastning på investeringar har betydelse för viljan att lägga kostnader på innovation och investeringar. Därför måste det finnas en balans mellan den kortsiktigt statiska effektiviteten i marknadsekonomin och de dynamiska drivkrafterna för utveckling. En analys av förutsättningar för att främja svenska företags konkurrenskraft behöver kunna fånga båda dessa perspektiv. Vi menar att svenska företags förutsättningar att konkurrera på kort och lång sikt på den inre marknaden i EU är en god utgångspunkt för inriktning på dessa studier.

När det sedan kommer till att mäta konkurrens finns både perspektivet om vilken data/information som finns att tillgå och vilka mått som normalt används. Vi kan först börja med frågan om mått. En vanlig utgångspunkt i ekonomisk litteratur är structure-conduct-performance (SCP-paradigmet), eller på svenska kopplingen mellan marknadsstruktur-beteende-resultat. SCP-paradigmet är välförankrad inom industriell organisation med tidiga bidrag av Chamberlin och Robinson 1933 och Bain (1951). SCP-paradigmet ger en kausal teoretisk förklaring till att företag agerar utifrån marknadssituation där marknadsstrukturen har ett direkt inflytande på företagets ekonomiska beteende som sedan påverkar marknadsutvecklingen. Detta fäster uppmärksamheten mot att studera marknadsstrukturen som då speglar marknadssituationen. Vanliga mått som förekommer i litteraturen är:

- Antalet företag på marknaden. Detta används många gånger också för att beskriva hur fördelningen mellan företag i olika storleksklasser är. Exempelvis företag utan anställda, företag med 1–9 anställda (mikroföretag), 10–49 anställda (småföretag), 50–249 anställda (medelstora företag), 250 eller fler anställda (stora företag).
- Den sammanlagda marknadsandelen för de N största företagen som brukar skrivas som CR- N , där CR betecknar koncentrationskvoter. Detta kan skrivas som CR-4 eller CR-8 som då avser den andel som de 4 respektive 8 största företagen representerar.
- Herfindahl-Hirschmans index som brukar skrivas som HHI eller Herfindahlindex. HHI som utgörs av summan av företagets kvadrerade marknadsandelar. HHI beräknas som ett mått på företagets storlek i förhållande till den bransch de är i och blir en indikator på mängden konkurrens mellan dem. Det kan exempelvis handla om att summa av de 10 största företagen ställs i relation till hela marknaden. HHI beräknas genom att kvadrera marknadsandelen för varje konkurrerande företag i branschen som sedan summeras.
- Balassa-index är ett mått som visar den *avslöjade* komparativa fördelen (RCA). Detta ett index är vanligt förekommande i studier i internationell ekonomi och beräknar den relativa fördelen (eller nackdelen) för ett visst land för en viss typ av vara (-or) eller tjänst (-er) utifrån handelsflöden. Balassa-index utgår från "Ricardianska" komparativa fördelar. Ett land har en avslöjad komparativ fördel för den vara (-or) eller tjänst (-er) som handelsflöden påvisar specialisering inom. Dessa beräkningar som visar avslöjad komparativ fördel kan sägas motsvara ekonomisk basteori (economic base), som baseras på en motsvarande beräkning där sysselsättning är i fokus i stället för handelsflöden.
- Ginikoefficient eller Gini-index kan också användas som är ett mått på statistisk spridning som visar ojämlikhet med avseende på marknadsandel. Gini-koefficienten mäter ojämlikheten mellan värdena för en frekvensfördelning som jämförs med att alla företag skulle ha exakt lika stor marknadsandel. En Gini-koefficient på 0 återspeglar att alla företag skulle ha exakt lika stor marknadsandel var och en. En Gini-koefficient på 1 (eller 100%) visar att marknadsandelarna är maximalt ojämnt fördelade, det vill säga att det största enskilda företagen har hela marknaden (monopol).

- Entropi eller Shannon-mått kan användas för att beskriva utvecklingen av en marknad i ett dynamiskt konkurrensperspektiv, exempelvis när rumsliga perspektiv ska fångas. Utgångspunkten kommer från statistisk termodynamiskt perspektiv där entropi ett mått på störningen i ett system i mikroskopisk skala: ju högre entropi, desto högre störningsnivå. I ekonomi blir det en omvänd betraktelse jämfört naturvetenskapen. Desto högre entropi, desto mer vital är ekonomin uttryckt som diversitet. Måttet kan vara tillämpligt i situationer när marknader har många egenskaper (när diversitet är eftersträvt).

Vi är väl medvetna om att det finns fler mått som kan vara lämpliga och denna fråga behöver hanteras från fall till fall. Det kan exempelvis handla om lönsamhetsmått, avkastningsmått, hur stor andel som inträdande (eller utträdande) företag sista åren svarar för, produktivitetmått, med mera. För att beräkna måtten ovan krävs mer eller mindre färdighet i det hantverk som analyserna kräver. En viktig förutsättning är att analytiker har kompetens i dessa former av marknadsanalyser som säkerställer både handhavande av beräkning och analysförmåga.

Kompetens för att göra marknadsanalyser som speglar konkurrensförutsättningar inkluderar också arbete med data som är nödvändig att ha tillgång till. Konkurrensanalyser förutsätter att det finns möjlighet att arbeta med mikrodata. Åtminstone måste data finnas i aggregerad form med en rimlig nedbrytning på bransch eller sektors nivå. Den mest grundläggande information för dessa studier kommer från bokföringsdata som speglar företagens balans- och resultaträkningar. Denna basdata samlas in av Bolagsverket och finns tillgänglig i exempelvis Serranodatabasen (Bisnode) eller genom SCB.

Näringsstatistiken är indelad i näringsgrenar enligt standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI). Denna statistik finns indelad på fem olika aggregationsnivåer, där den femte nivån är den mest finfördelade. SNI utgår från EU-standard (som kallas NACE) och eftersom 5-siffernivå är den finaste indelningen av information som finns tillgängligt menar vi att det finns goda skäl att använda information från denna källa. Data som utgår från näringsgrensindelningen som omfattar alla företag i ekonomin har också den fördelen att den kan relateras till nationalräkenskaperna. Detta är i många fall en stor fördel, exempelvis i resonemang om påverkans-effekters betydelse för ekonomins utveckling.

Skälen är både att det ger jämförelsemöjlighet med andra länder inom EU och att uppgifter kan fås som har en direkt koppling till nationalräkenskaperna. Detta kan ge en viktig förutsättning för att kunna utnyttja officiell information om förädlingsvärden, antal företag, antal anställda, arbetade timmar och omsättning för berörda branscher med mera. Inte minst kan detta fungera som en enkelt åtkomlig källa för det tidiga arbetet när ärenden inkommer till Förenklingsrådet när en beskrivande situation skall sammanställas. SNI indelningen uppdateras ibland och den nu aktuella SNI-standard är SNI 2007 som har sin motsvarighet i NACE Rev. 2 inom EU. SCB har annonserat att en revidering kommer att göras under 2025, vilket betyder att en ny indelning är att vänta inom kort. På 5-siffernivå för SNI 2007 finns information om med näringsindelning för mer än 800 branscher vilket bör matcha förhållandevis väl med frågor som kan förväntas om regler som rör enskilda branscher.

Vad som i övrigt behöver inkluderas i dessa analyser är frågan om huruvida det finns inträdeshinder, inte minst med betydelse för mindre företag. Det kan handla om att regler innebär stora kostnader som måste företas för att erhålla tillstånd att inträda på en marknad, att prissättning görs så att det är förenligt med mycket hög kostnad att ansöka om en första aktivitet av något slag men att tillkommande motsvarande ansökan för att expandera samma aktivitet har väsentligt lägre styckepris. Sådana situationer kommer att avskräcka för inträde, cementera en marknad och på sikt kan vi förvänta oss att dessa marknader i mindre utsträckning utmanas av nya inträdare jämfört med om inte kostnadshindren skulle finnas. Det kan också finnas exempel på både orimligt höga förhandskostnader och även orimligt långa handläggningstider som också fungerar som hinder för dynamik. Nya inträdare avstår redan på förhand eftersom det är mycket svårt att kunna förvänta sig vilket utfall det kan bli av en investering. Det kan även finnas olika former av exithinder, det vill säga olika former av utträdes hinder, som kan medverka till att företag väljer att inte etablera sig på en marknad.

Med dessa grunder ser vi sedan till frågan om hur vi på ett grovt sätt förväntar oss att Förenklingsrådets arbete kan beskrivas schematiskt. Vi vill påpeka att vi på inget sätt gör anspråk på att kunna uttala oss om hur rådet ska organisera sitt arbete, men vi måste själva formulera vår idé om hur vi antar att detta arbete kan gå till. Utifrån uppdrag, mandat och förutsättningar som finns för förenklingsarbetet tolkar vi att den schematiska grova bilden för förenklingsrådets arbetsprocess kan se ut ungefär som i figuren nedan. Detta gäller för ärenden som inkommer till Förenklingsrådet. Särskilda utredningsinsatser kopplat till den proaktiva del som vi menar att Förenklingsrådet har mandat att arbeta med får ha sin arbetsgång i särskild ordning baserat på strategiska ställningstaganden.

Figur 4.1 Vår tolkning av Förenklingsrådets sekventiella arbete för ärenden



Ärendekedjan som beskrivs ovan initieras när ett nytt ärende inkommer. Ärenden inkommer med uppgifter som motsvarar sådan information som beskrivs kopplat till första fasen i policycykeln som beskrivs tidigare i rapporten och som vi exemplifierar nedan. Det är viktigt att den inkommande information kan ge så god information som möjligt och helt avgörande att den rymmer information om vilken regel det gäller och som gör det möjligt att identifiera vilken myndighet som är ansvarig för regeln och även vilka företag som berörs (går att göra koppling till SNI-kod på 5-siffernivå).

En ärendehantering som baseras på en sortering behöver ställa kritiska frågor i en sekventiell ordning och det är dessa frågor som inkomna ärenden behöver kunna ge indikation om, allra helst underbyggd av befintlig evidens. Vi föreslår att en form av sekventiell ordning där svaren på frågorna i möjligaste mån ska kunna anges med *Ja* eller *Nej*, och där det ska finns utrymme för information om källhänvisning som verifierar respektive argument. Det finns stora fördelar med att kunna hänvisa till evidensbaserade underlag, något som bör eftersträvas både när det gäller att utmana och att motivera en regel. Detta gäller därför också målsättning för en regel, det vill säga att dess formulering vilar på evidens.

4.3 Multikriterieanalys (MKA)

Med hjälp av en multikriterieanalys jämförs alternativa åtgärder mot varandra. Samtliga åtgärder bedöms efter samma kriterier. Kriterierna för bedömning av alternativen kan vara olika viktade och ge mer eller mindre påverkan på slutresultatet. Det är viktigt att alla personer som deltar i multikriterieanalysen är överens om kriteriernas inbördes viktning för att resultatet ska bli förtroendegivande och acceptabelt.

Multikriterieanalys (MKA) är ett analytiskt tillvägagångssätt för att beskriva hur ett eller flera alternativ uppfyller kriterier eller målsättningar. Arbetet börjar därför med att identifiera (och definiera) kriterier som ställs och vilka målsättningar som finns. Utan målsättningar eller kriterier kommer inte MKA-arbetet att fungera. Sedan kommer arbetet inriktas mot frågan om hur väl olika alternativ lever upp till dessa kriterier att bedömas separat. För samtliga utredningsalternativ (i detta fall alternativ för regleringar) görs en separat bedömning för varje kriterium. Sådana bedömningar följer också en viss poänglagd skala eller kan graderas som exempelvis hög, medium och låg med avseende på effekt.

Används en poängskala (exempelvis med poäng från 0–10) är det möjligt att göra en sammanvägd bedömning och se till poängsumman för varje alternativ. MKA är även lämpligt att använda vid jämförelser av olika alternativ. Med denna enkla beskrivning framgår att det blir helt centralt för genomförandet av MKA att det finns en tydlig problembeskrivningen som uttalar syftet med en intervention (regel). Saknas detta, saknas också förutsättningar för att genomföra MKA eftersom kriterier som ska användas ska relatera direkt till syftet. De kriterier som används ska också vara oberoende av varandra. Inte minst är detta viktigt för att undvika dubbelräkning. Det är viktigt att en förväntad effekt inte räknas in två gånger på ett felaktigt sätt.

Ytterligare en väsentlig förutsättning är att kunna identifiera de utredningsalternativ och det jämförelsealternativ som är för handen. Arbetet med MKA handlar om att kunna utröna bästa handlingsalternativ och då behöver jämförelser göras. Ett alternativ är nästan alltid att inte göra något alls, att inte ha någon regel, och detta scenario förtjänar som regel att ingå som jämförelse. Det finns en omfattande litteratur om MKA och be beslutsvägledning och vi vill exempelvis hänvisa till Linkov m.fl. (2006), Dodgson m.fl. (2000) och Naturvårdsverket (2009).

MKA:s första steg är därför att utgå från (eller upprätta) en tydlig problembeskrivning som utgår från evidensbaserat underlag och preciserar syfte och målsättning. I steg ett preciseras också de kriterier som användas och eventuell poängskala eller motsvarande. I steg två beskrivs noll-alternativet (baslinje), det vill säga förväntat utfall om inget görs och ingen regel beslutas eller att regel avlägsnas. I steg 3 identifieras samtliga alternativa regleringar. När detta är gjort är det möjligt att gå vidare med MKA och granska varje alternativ med avseende på hur de uppfyller de kriterier som ställs.

Vad som avses med stark respektive svag effekt är en fråga om definition och kan eventuellt avgöras genom praxis. Används MKA regelbundet och det är flera kollegor involverade i arbetet är det viktigt att någon form av rutin för kalibrering finns som utgångspunkt för vad som bedöms vara en stark eller svag effekt. Sedan kan en MKA som är strukturerad på detta sätt också ses som en mycket rudimentär kostnads-nyttokalkyl. Detta är också en anledning till att vi rekommenderar att en enkel ansats baserad på MKA-sättet att arbeta kan användas tidigt i arbetsprocessen som sedan kan utgöra en god grund för ett vidare arbete med att genomföra konsekvensutredning.

När de olika kriterierna har bedömts för de olika handlingsalternativen kan effekterna sammanfattas. Detta sker normalt med en enkel linjär additiv metod, vilken innebär att de olika kriteriernas poäng summeras. De olika kriterierna kan ges olika vikter om det finns skäl att se något eller några perspektiv som särskilt betydelsefulla. Används vikter behöver de ha fastställts i första steget av MKA-arbetet.

Det är mycket viktigt att inte vare sig kriterier eller dess vikter ändras efter hand eftersom det kommer kunna uppfattas som en manipulering av MKA-arbetet och då går trovärdigheten förlorad. Utvärderingsprocessen är kopplad till beslut genom att utvärderingen utgör en viktig del i beredningsprocessen och även beslutsunderlaget. I en handbok (NERA, 2000) 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."

Samtidigt som det finns begränsningar förknippade med MKA-analyser finns det ett flertal fördelar jämfört med andra mera ostrukturerade analyser. Exempel på sådana fördelar är att: (1) transparensen ökar genom att analysen blir explicit och utrymmet för godtycklighet begränsas, (2) beslutsunderlaget kan anpassas utifrån målsättning genom att exempelvis se till frågan om kriterier och vikter, (3) en MKA som är strukturerad kan underlätta kommunikationen med intressenter i allmänhet, (4) MKA resulterar i en sammanställning som sedan kan utgöra underlag för granskning, revision, uppföljning och utvärdering.

4.3.1 Praktiskt utformning av MKA

Vi menar att inkommande ärenden måste sammanställas för att snabbt och inledningsvis kunna ge information om potentialen i förbättringsförslag. För detta krävs grundläggande information och uppgifter (som vi har exemplifierat i rapporten) om bransch/sector som berörs. De frågor som vi menar böra vara en grund för en första sammanställning enligt metod för s.k. Multikriterieanalys (MKA). Vi menar inte att en fullskalig MKA genomförs eftersom (1) det är resurskrävande, (2) en konsekvensanalys ska göras för förslag som Förenklingsrådet lämnar vidare och (3) fokus är på den initiala fasen när ärenden inkommer och ska överblickas. Vi menar att ett begränsat antal vitala frågor kan bilda utgångspunkt för det vidare arbetet och vi ser följande exempel på frågeställningar:

1. Innebär gällande regel som föreslås förbättras en överimplementering i förhållande till EU:s minimikrav?
2. Finns målsättning för gällande regel formulerad så att det är möjligt att genomföra uppföljning respektive utvärdering? – Har vi information som gör det möjligt att veta om en regels syfte uppfylls eller ej? – Vad gör vi om vi inte har denna information?
3. Syftar gällande regel till att hantera ett *lokalt*- eller *globalt* problem?
4. Innebär gällande regel en snedvridning eller begränsning av fri konkurrens för svenska företag på EU:s inre marknad?

5. Har gällande regel en större betydelse eller påverkan på (om möjligt göra preliminär uppskattning)
 - Berörda företags förädlingsvärden
 - Berörda företags omsättning
 - Berörda företags administrationskostnader
6. Företagens problem med proportionalitetsperspektiv.
 - att volymen och frekvens i ändringar är omfattande,
 - är regler som berörs förenat problem som innebär inkonsistens och överlappning?
 - är överimplementering (Gold plating) omfattande?
 - är regelbördan beroende av storlek på företag? Det vill säga är regelbördan särskilt stor för små- och medelstora företag?
7. Förenklingsrådets perspektiv: Hur stor resursinsats kommer föreslagens förändring att innebära för Förenklingsrådet att utreda för att sedan kunna formulera förslag som skickas till Regeringskansliet?

De fyra första av de ovan nämnda frågorna kan formuleras så de ger ett ja eller nej svar. Vi menar att detta mycket väl kan fungera som strikta kriterier för att sortera in inkomna ärenden i en prioriterad grupp. Det vill säga regelförenklingsförslag som gäller en situation där regeln som adresseras innebär överimplementering, saknar tydligt mål som är evidensbaserat, inriktas mot ett globalt problem och innebär en snedvridning för konkurrensförutsättningar på den inre marknaden.

Frågorna som listas ovan har numrerats i den ordning som vi menar att de bör besvaras. Om svaret på samtliga av de fyra första frågorna är Ja finns det goda skäl att se till frågan om den aktuella regeln bör avlägsnas eller anpassas till den nivån som EU anger som miniminivå. Vi har då en adresserad regel som innebär överimplementering, avsaknad av tydligt mål som är evidensbaserat, har ambition att riktas mot ett globalt problem och innebär en snedvridning för konkurrensförutsättningar på den inre marknaden.

MKA används ofta i situationer när olika motstridiga kriterier finns. Det kan sägas vara en värde teori för multipelattribut. När det finns motstridiga kriterier, eller attribut blir det viktigt att se till vilka alternativ som jämförs. Då kan kostnader och nyttor kopplade till respektive alternativ jämföras. Ofta finns olika former av exempelvis kvalitet som kan vara svår fångat med avseende på att göra en värdering som ställs mot kostnader som faktiskt är materialiserade. När vi ser till Förenklingsrådets uppdrag och den betydelse som den inre marknaden inom EU har med svenska företags förmåga att konkurrera på densamma menar vi att ovan nämnda frågor måste få en prioritet och tung vikt i arbetet med regelförenklning. Därför lyfter vi fram dem som vi gör och ger dem en vägledande roll. Det utesluter inte att andra förhållanden också kan vägas in som då ska kunna vila på evidensbaserade underlag.

Inkomna ärenden kommer sannolikt att kunna delas in i olika kategorier. De som uppfyller de fyra första av ovan kriterier och som med utblick mot de övriga tre förutsättningarna kan motiveras att gå vidare med för att i ett internt utredningsarbete vid Förenklingsrådet kunna utröna om det finns förutsättningar som motiverar att gå vidare med i utredningsarbetet. Frågan om att inte gå vidare med ett inlämnat förslag är också mycket viktigt, det vill säga när bedömning tidigt indikerar att det saknas skäl att arbeta vidare med ett förenklingsförslag.

Nästa fas innebär sedan att en konsekvensutredning görs (som vi också har beskrivit tidigare i rapporten med fokus på företagens kostnader). Tillväxtverket publicerar handledning för konsekvensutredning och stöd vid konsekvensutredningar. Det framgår emellertid att verktyget är för regelarbete som påbörjats före 6 maj 2024 och utgår från 4 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) som numera ersatts av förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Tillväxtverket har tidigare förvaltat databasen MALIN som erbjuder ett konsekvensutredningar med information om administrativa kostnader för företag kopplat till fullgörande kostnader. Kopplat till MALIN fanns också den så kallade regelräknaren som verktyg för beräkning av reglers ekonomiska konsekvenser för företag. Vi konstaterar samtidigt att den rekommendation som finns publicerad vid Tillväxtverket är väl i linje med vår beskrivning nedan om arbete med kostnadsnyttokalkyler. Sedan den nya förordningen trätt i kraft har Ekonomistyrningsverket axlat rollen att ge rekommendationer för arbete med konsekvensutredningar.

Vi menar att konsekvensutredningar med fördel kan genomföras med externt utredningsstöd. Inkomna ärende kommer ha mycket olika inriktning och behandla vitt skilda områden som kommer kräva särskild expertis. Här finns goda skäl att överväga en modell med ramavtalsupphandlingar eller dylikt. Detta är vanligt förekommande vid svenska myndigheter och även något som förefaller användas i Danmark i liknande situation. Extern kompetens anlitas för det hantverk som en konsekvensanalys innebär och även avseende nödvändig sakkompetens inom ett särskilt avgränsat område. Sedan kan med fördel en så kallad peer-granskningsförfa-

rande användas, dvs. att anlåtande av fristående expertis som granskar konsekvensutredningen och även kan inkomma med kommentarer inför att förenklingsförslag formuleras som sedan skall lämnas till regeringen.

Konsekvensutredningen utgår från Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar och skall göras när förslag lämnas till regeringen eller inför beslut om föreskrifter och allmänna råd. Arbetet med konsekvensutredning ska beakta rekommendationer som Ekonomistyrningsverket (ESV) ger som har till uppgift att ge som stöd och vägledning till utredningar som genomför konsekvensutredningar. ESV:s rekommendationer visar tydligt att konsekvensutredningar skall ha ambitionen att på bred front kunna identifiera, kvantifiera och värdera samhällsekonomiska effekter som utredningsalternativen genererar.⁶ Sedan konstaterar vi att det är betydelsefullt att följa Regelrådets arbete och erfarenheter från granskning av konsekvensutredningar. Regelrådet har till uppgift är att granska och yttra sig om konsekvensutredningar som rör författningsförslag som har betydelse för företag och har därför en god inblick i kvaliteten i dessa utredningar.

Sedan ser vi stor fördel i att kunna följa principer och riktlinjer som finns i det europeiska arbetet med utformning av regler, inte minst när det gäller dess påverkan på företag. Vi vill särskilt lyfta fram Europeiska kommissionens (KOM) "The Standard Cost Model" (2004) som, när den används kan innebära att samma logik tillämpas i medlemsländerna på den inre marknaden med avseende på beräkningsgrund för administrativa kostnader för företag i samband med frågor om regelförenkling. I rapporten "The Standard Cost Model" finns rekommendationer om hur kostnader ska beräknas och även definition av företag såväl som "administrative burdens". Vi ser ingen anledning att arbeta med alternativ till denna rekommendation. Det finns goda skäl att dessa analyser görs på samma sätt i Europa. Vi noterar att "The Standard Cost Model" används kopplat till Europeiska kommissionen, men inte de underlag som finns för Europeiska rådet, det vill säga kommissionens Better Regulation Toolbox.

Vår rekommendation är att Förenklingsrådet använder sig av MKA analys för sina prioriteringar. Nästa steg är att genomföra fullödiga konsekvensanalyser som inkluderar kostnadsnyttokalkyler. Det realistiska är dock att dessa genomförs för ett mindre antal prioriterade regleringar som identifierats med hjälp av MKA.

4.4 Kostnadsnyttoanalys (CBA, Cost Benefit Analysis)

I en kostnadsnyttoanalys (CBA) är utgångspunkten att det finns flera alternativa lösningar för att hantera ett identifierat problem. En kostnadsnyttoanalys används med fördel i sammanhang där en bredare beskrivning av ekonomiska konsekvenser är värdefull. Förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) utgår i stort från CBA, med några särskilda prioriteringar och förutsättningar som innebär praktisk anpassning för svensk förvaltning. En CBA skall resultera i att sätta ett värde i pengar (monetärt värde) på samtliga nyttor och kostnader som förknippas med varje åtgärdsalternativ, och därefter jämföra beloppen. En åtgärd är samhällsekonomiskt lönsam om nuvärdet på nyttorna överstiger nuvärdet av kostnaderna.

Nuvärdena är framtida belopp uttryckta i dagens penningvärde. Nuvärdesfrågan är kopplad till den ekonomiska livslängd som ett projekt eller intervention har. Detta blir exempelvis ett mycket viktigt perspektiv för infrastruktur och byggd miljö som ha mycket lång livslängd, eller klimat- och miljöeffekter som ger påverkans-effekter under mycket lång tid. I sådana kalkyler blir frågan om diskonteringsräntan en väldigt viktig sak.

Det finns effekter som är svåra att värdera i pengar (kanske omöjliga) och då görs i stället beskrivning av problematiken i text som inkluderas i det slutliga beslutsunderlaget. Att genomföra en CBA är ett hantverk och analytiker som gör detta måste med nödvändighet ha goda kunskaper i mikroekonomi och välfärdsteori. Större analyser är som regel mycket resurskrävande eftersom det kan handla om att inhämta information som inte finns i register. Det kan i stället handla om att uppskatta betalningsviljor för olika fenomen, något som kan behöva göras genom experiment eller genom att observera beteenden. Exempelvis hur mycket tid och privata kostnader personer lägger på att besöka ett naturområde eller dylikt. Andra frågor kan handla om så kallad bevarande värden kopplat till naturen, växter och djur med mera.

I Sverige tillämpas CBA inom flera sektorer som präglas av offentliga beslut. Det finns en förhållandevis lång tradition med CBA-kalkyler inom infrastruktur och transportsektorn. Trafikverket har ett särskilt ansvar för att utveckla principer för samhällsekonomisk analys och de kalkylvärden som används inom sektorn. Detta görs inom ramen för vad som kan kallas ASEK-gruppen som presenterar ASEK-rapporten. "Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn" är det fullständiga namnet på ASEK-rapporten.

⁶ Vi hänvisar till <https://forum.esv.se/konsekvensutredning/> för sådan vägledning och vi noterar också att denna vägledning med rekommendationer utvecklas.

Bilagan till ASEK-rapporten innehåller antaganden som används i CBA-kalkyler inom transportsektorn samt aktuella kalkylvärden och den uppdateras regelbundet (vartannat år).

Det är mycket viktigt att kunna jämföra analyser med varandra och därför är det också betydelsefullt att det finns principer för arbetet som inte är olika från fall till fall liksom att kalkylvärden inte heller varierar slumpmässigt. ASEK-arbetet utgår också från samråd med andra myndigheter. I första hand myndigheter som ansvarar för trafik- och transportfrågor, men även Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Boverket och Stockholms Läns Landsting/SL.

Eftersom CBA-kalkyler har så stort inslag av hantverksarbete och regelmässigt är beroende av en mycket stor mängd antagande som måste göras finns ett stort behov av att följa och utbyta erfarenheter med andra som arbetar med samma metod.⁷ En CBA-kalkyl kommer i hög grad kommer påverkas av vilka antaganden som görs, eftersom det styr resultaten. Därför måste det finnas dokumentation som visar vilka antaganden som används och jämförelser kan bli mycket märkliga när olika antaganden görs om vad ett och samma förhållande kan värderas till. Det finns många exempel på hur samhället kan upplevas som inkonsistent i denna värdering. Ett sådant exempel är värdet av ett "statistiskt liv" som enligt Trafikverket uppgår till ca 50 miljoner kronor samtidigt som försäkringsbolag betalar ut mellan 1 och 2 miljoner kronor för dödsfall kopplat till livförsäkring. En nära anhörig till mordoffer kan normalt ha rätt till en ersättning med lite drygt 100 000 kronor.

Ett exempel med god praktik för CBA-arbete som vi vill lyfta fram är *Guide to Social Cost Benefit Analysis* (2015) som regeringen för Nya Zeeland sammanställt som är en praktisk vägledning för CBA-kalkylering som sker stegvis. Denna guide innehåller sju steg och ger en mycket god överblick av de olika utmaningar som CBA-kalkylering möter. I övrigt vill vi så klart hänvisa till ASEK-rapporten och rekommendationer från ESV.

Vägledning för CBA kalkyl som ges i "Guide to Social Cost Benefit Analysis", (2015) innebär ett stegvis arbete som görs i följande sju steg:

- 1. Definiera policy och kontrafaktiska.** Arbetet börjar med att identifiera motiv till politisk intervention som en reglering. Detta inkluderar att det finns ett evidensbaserat underlag till reglering som också pekar ut målsättning och syfte. Frågan om vad som förväntas uppnås är central och att detta beskrivs på ett sätt som gör att målsättning är möjlig att följa upp och utvärdera. Det är som regel önskvärt att kunna identifiera indikatorer som kan användas för enkel uppföljning som kan ge vägledning om att utvecklingen är på rätt väg.
Den kontrafaktiska frågan är viktig att inkluderas i arbetet som formuleras som svar på frågan om hur utvecklingen skulle förväntas bli om ingen intervention görs (att ingen regel beslutas). Dessutom identifieras alternativ som finns till hands som skall jämföras.
- 2. Identifiera vem som vinner och vem som förlorar.** Effekter kommer att uppstå för olika grupper i samhället. Exempelvis för företag inom viss bransch och även konsumenter. Att identifiera vilka som berörs är en viktig förutsättning för att sedan kunna analysera på vilket sätt det berörs, om de blir vinnare eller förlorare, och på vilket sätt vinster och förluster uppstår.
- 3. Identifiera kostnaderna och fördelarna.** När de berörda identifierats blir sedan frågan om på vilket sätt, eller hur stora effekterna kan förväntas bli central. I detta moment är analysförmåga om marknader central och beräkning av välfärdseffekter. Utgångspunkten är normalt att analysera förväntad påverkan på konsument- respektive producentöverskott och för detta krävs information om elasticitetssamband för efterfrågan och utbudet. Här kan metodstöd och referenser för antagande erhållas från exempelvis "The standard Cost Model" (2004), Kommissionens "Better regulation toolbox" (2023) och ASEK-rapporten.
- 4. Värdera kostnaderna och fördelarna.** När effekter i steg 2 identifierats och sedan i steg 3 kvantifierats ska de sedan värderas och uttryckas i kronor och ören. När effekter uppstår på konkurrensmarknader ger priser korrekt avspeglning av alternativkostnader, men när olika former av marknadsmisslyckanden är för handen inklusive att det råder bristande konkurrens på många marknader måste särskilda beaktanden göras. Återigen kan exempelvis ASEK ge vägledning i en del frågor, eller forskning och utredningar som finns tillgängliga som behandlar problem som är för handen.
- 5. Nuvärdesberäkning och jämförelse av kostnader och nyttor.** Steg 5 av CBA-kalkylen innebär att beräkningarna sammanställs och de olika alternativen jämförs. Jämförelsen inkluderar också den kontrafaktiska frågan som ytterst handlar om huruvida en politisk insats (reglering) alls är motiverad.

⁷ En god referens till kostnadsnyttokalkylering finns i Adler and Posner (2001).

För frågor som innebär lång ekonomisk livslängd måste ställning tas till vilken diskonteringsfaktor (kalkylränta) som ska användas. Återigen är det en god praktik att se till rekommendationer eller vad andra liknande arbeten använder. Även här kan ASEK-rapporten ge visst stöd.

- 6. Kritisk bedömning av CBA-kalkylen.** Det är viktigt att förhålla sig kritisk till CBA-kalkylen genom att ställa sig frågan om vad som är mest känsligt för att kalkylen ger det resultat som den ger. Det kan exempelvis handla om att en stor del av resultatet, eller skillnader i resultat mellan de olika alternativen som utreds beror på antaganden om en eller ett fåtal förhållanden. Frågan om på vilken grund som olika antaganden vilar är viktig, liksom att det finns bakomliggande evidens med mera. Ofta kan det vara befogat att genomföra känslighetsanalyser som exempelvis visar hur resultat eventuellt ändras om antaganden ändras lite grann på marginalen. Det är också viktigt att se till frågan om en rekommendation är att ytterligare forskning studier mm behövs.
- 7. Slutrapport.** CBA-kalkylen sammanställs i en slutrapport. Detta motsvarar konsekvensutredningen som skall göras för förslag till regeländringar.

Att genomföra en konsekvensutredning baserad på CBA är ett omfattande arbete som förutsätter nödvändigt kunskap i mikroekonomi, välfärdsteori och även god kompetens i den aktuella regelfrågan. Detta gör att vi ser fördel i att engagera konsulter eller annan expertis som kan vara varierande beroende på regelfråga. Att även kunna kombinera detta med en så kallad peer-granskning för kommentarer om aktuell konsekvensutredning ser vi också som en god praktik. Ramavtalsupphandling med en inbyggd förutsättning om att avropa utredningsinsatser skulle kunna ge den flexibilitet och snabbhet som kan vara en viktig framkomlig väg.

5. Slutsatser och rekommendationer

Regelförenkling är en angelägen fråga i Sverige såväl som i EU. Regelbörda och byråkrati som företag möter upplevs som ett stort hinder för tillväxt och utveckling. Även om det saknas explicit data på precis vilka kostnader som företag har kopplat till att uppfylla krav som regelverk ställer brukar regelbörda jämföras med svårigheter att finna kompetens i rekryteringsanställningar. Att regelförenkling är viktig för företagets konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt är numera uppmärksammas på såväl nationell- som europeisk nivå.

Förenklingsrådet som bildades 2024 har i uppgift att arbeta för att minska företagets regelbörda och administrativa kostnader. I detta arbete är det den befintliga stocken av regleringar som rådet ska arbeta med som innebär att regelfrågor ska identifieras där det finns möjlighet att förenkla på ett sätt som kan reducera regelbörda och administrationskostnader för företag.

EU:s inre marknad är också Europas ekonomiska motor. Det mest centrala för att den inre marknaden ska kunna fungera och ge Europa den kraft till utveckling och välbefinnande som är möjlig är dess fyra friheter med fri rörlighet för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Hushåll och företag i Europa måste därför möta samma förutsättningar för att den inre marknaden ska fungera. EU har sedan en gemensam handelspolitik gentemot omvärlden, men internt ska det inte finnas handelshinder. Regler såväl som statliga subventioner som enskilda länder har som avviker från övriga inre marknaden fungerar som handelshinder, precis som handelstullar och kvoter.

I Europa handlar det om att den inre marknaden ska fungera effektivt, då kan vi förvänta oss produktivitetstillväxt och välbefinnande. Det finns sedan en tid tillbaka en mängd studier som fäster fokus på att företag upplever ett växande problem med den börda som allt fler och komplexa regler innebär.

Regelbörda som både hushåll och företag upplever är något som följer med antalet lagar och regler som finns och ska följas, hur enkelt eller svårt det är att leva upp till kraven som ställs, att lägga tid och resurser på att administrera ställda krav och så vidare. Regelbördan innebär därför kostnader för hushåll och företag. För samhället handlar det ytterst om att produktion och konsumtion inte kommer tillstånd på grund av regelbördan, eller att marknadsvillkor snedvrides så att de inte fungerar effektivt. Detta påverkar den ekonomiska tillväxten så att den begränsas och inte blir stark som den annars kunnat bli.

Det finns naturligtvis motiv för att lagar och regler införs. Men det är påfallande ofta som fördelar inte ställs mot nackdelar i samband med att beslut tas om att införa nya lagar och regler. Det är också vanligt att underlag till varför lagar och regler införs saknar tydligt uttalade målsättningar, vilket gör det mycket svårt att följa upp och utvärdera hur väl de fungerar.

Dessa frågor om behovet av regelförenkling har alltmer kommit att uppmärksammas även i Sverige, exempelvis i Tidöavtalet. Det är välkänt att det i Sverige förekommer många exempel där det ställs mer långtgående krav som innebär högre kostnader för svenska företag jämfört med konkurrenter i andra länder. Detta begränsar svenska företags konkurrenskraft samtidigt som det ibland innebär trösklar för nya företag att inträda på svenska marknader.

Den svenska regeringen har tagit några beslut som är steg i riktning mot ett mer ambitiöst arbete med regelförenkling. Sveriges regering har reviderat Förordningen om konsekvensutredningar (Förordning 2024:183) som är underlag inför beslut och förslag om lagar och regler. Under våren och sommaren 2024 inrättades två nya råd: Förenklingsrådet och Implementationsrådet. De båda råden är vardera fokuserade på befintliga regleringar (Förenklingsrådet) respektive EU-lagstiftning. Sedan tidigare finns också Regelrådet som har till uppgift att granska underlag för beslut om regleringar, inklusive konsekvensanalyser.

Regelbörda innebär begränsningar för samhällsekonomin som visar sig i form av att konkurrenskraften för företag försvagas eller att det uppstår snedvridningar på olika marknader. Dessa frågor uppmärksammas exempelvis i rapporterna *The future of European competitiveness* av Mario Daghi (2024), *Reducing regulatory burden to restore the EU's competitive edge från Business Europé* (2025), *Eurochambres Economic Survey 2024* (2024), rapporten *Företagens villkor och verklighet* från Tillväxtverket (2023). Europeiska kommissionen genomför ett omfattande arbete för att effektivisera och anpassa ESG-rapporteringsreglerna på ett sätt som förhoppningsvis ska reducera rapporterings- och regelbördan som företag möter av klimat- och miljöpolitiken.



Rapporten *The future of European competitiveness* av Draghi (2024) lyfter fram regelförenkling som ett av fyra viktiga områden där den europeiska ekonomin behöver förbättras. Draghi konstaterar att under åren 2019–2024 fattade EU beslut om ca 13 000 akter medan USA beslutade om ca 5 500 resolutioner under samma tidsperiod. Förutom den stora skillnaden i volymer är problemen enligt Draghi att lagar och regler har stora brister i konsistens och ofta är överlappande, att överimplementeringen är omfattande (det vill säga att enskilda länder går längre i olika nationella krav jämfört med EU och att regelbördan blir särskilt belastande för små- och medelstora företag). Sammantaget blir regelbördan tillväxthämmande.

För den inre marknaden inom EU finns ett särskilt problem med att länder ställer olika krav och som i princip innebär samma effekter som tariffer och kvoter för handel. Politiken som utformats senaste åren, inte minst inom områdena för klimat- och miljöfrågor, innebär växande administrativa bördor för företag. Dessutom finns effekter som kan upplevas som bördor för små- och medelstora företag när såväl privat- som offentlig administration ställer alltmer krav i rutiner för exempelvis upphandling och fakturahantering. Denna utveckling drivs inte minst av automatisering för elektronisk informationshantering som i sig ställer krav på kostnader som fungerar som trösklar som resulterar i svagare ekonomisk effektivitet.

Vi ser att det finns förutsättningar som Förenklingsrådet måste förhålla sig till. En första är uppdraget som innebär att rådets arbete ska fokuseras mot frågor som rör hur regelbördan för företag påverkar förhållanden som rådets uppdrag adresserar om konkurrenskraft, innovation och affärsmodeller. Förenklingsrådet utformar sin arbetsprocess, något som vi inte har anledning att fördjupa oss i på ett detaljerat sätt. Vi utgår från den schematiska beskrivning vi presenterat ovan om att arbetet vid rådet sannolikt måste genomföras i en sekventiell ordning. Denna rapport inriktas främst mot två moment i regelförenklingsarbetet. Dels frågan om vilka perspektiv som kan vara betydelsefulla i en första grov sortering av inkomna förslag i syfte att identifiera de som på förhand kan antas ha god potential till att ge förbättring. Dels vad vi ser som essentiella delar i arbetet med konsekvensutredningar som ska vara en del av det underlag som färdigställs och blir en del av de förslag som rådet överlämnar till regeringen om hur företagets regelbördan och administrativa kostnader kan minskas och/eller underlätta för företag att följa befintliga regler.

En av de viktigaste frågorna för svensk såväl som europeisk utveckling är konkurrensförutsättningar och att konkurrens på marknader sker på lika villkor för företag som är verksamma på samma marknad. Själva begreppet konkurrens brukar beskrivas som svårfångat och komplext vilket vi också instämmer i. Det finns perspektivet om att vi på kort sikt ofta betonar en statisk situation som innebär en hård form av konkurrens när företag pressar ned sina marginaler och priser som ofta lyfts fram som fördelaktigt för konsumenter. Sedan finns mera långsiktigt perspektiv som betonar ekonomisk dynamik när vi lyfter fram ekonomins incitament för innovation, utveckla nya produkter och produktionsmetoder. Det måste finnas ett fungerande samspel i ekonomin så att det inträder nya företag som kan etablera sig och erhålla en normal lönsamhet och här måste den kortsiktiga hårda statistiska konkurrensen fungera på ett avvägt sätt med incitamenten som är viktiga för den dynamiska utvecklingen.

I perspektivet om hur central roll som den inre marknaden i EU har för Europas och Sveriges utveckling ansluter vi till uppfattning som kan uttryckas som att konkurrenskraftiga svenska företag (och konsumenter) ska ha en förmåga att vara verksam på inre marknaden. Med detta menar vi att företagen i Sverige ska ha samma grundläggande förutsättningar som företag i andra länder i Europa på den inre marknaden. Sedan är vi fullt medvetna om att många marknader och även ekonomiska frågor är lokala till sin natur, att alla varor och tjänster inte handlas på längre avstånd. Analyser som inriktas på konkurrenskraft och frågan om svenska företagskonkurrenskraft kan exempelvis anslå en stegvis analys i syfte att se till frågan om huruvida en bransch/sector som är föremål för en regleringsfråga kan antas påverka på en marknad som huvudsakligen är lokal, nationell eller internationell. En sådan ansats har framförts i rapporten *Att mäta konkurrensen i Sverige* från Konkurrensverket (rapport 2024:06). Förenklingsrådets uppdrag betonar Konkurrenskraft, innovation och affärsmodeller och detta gör det viktigt att se till konkurrensförutsättningar i de förslag till förenkling som rådet kommer att presentera.

För att kunna fånga grundläggande förhållanden som kan beskriva situationen i enskilda fall som kommer adresseras för regelförenkling behöver bransch eller sektor identifieras så den kan analyseras med perspektivet om konkurrenssituation. För detta ändamål finns olika mått och index som kan beräknas och grundläggande uppgifter som rör omsättning, antalet sysselsatta, antalet företag, förädlingsvärden och arbetade timmar hör till de uppgifter som kommer behövs för ett orienterande underlag för bedömning, tillsammans med perspektivet om internationell konkurrens som vi beskriver ovan. Vi ser en stor fördel i att information som används i dessa analyser av konkurrenskraft är från samma källa i de olika fallen. Vi anser att standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI) är ett naturligt val och att information som finns på

s.k. 5-siffernivå bör innehålla relevant information för att klassificera företag och arbetsställen.⁸ Rapporten *Att mäta konkurrensen i Sverige* från Konkurrensverket kan ge en god vägledning i detta arbete.

Vi konstaterar att Förenklingsrådet har en mycket bred arbetsuppgift eftersom arbetet inriktas mot alla regler som företagen möter. Det finns omkring 650 myndigheter i Sverige som beslutar om dessa regler. Det handlar med andra ord om en mycket komplex mängd regelfrågor som kan ha både lång historik och utgå från specialkompetens på väldigt många områden. Förenklingsrådet kommer att ha en begränsad mängd kollegor som inte kan förväntas ha en sakkunskap i alla dessa olika områden. Detta ser vi som en realitet och viktigt att förhålla sig till. Samtidigt svarar några av Sveriges myndigheter för en stor mängd av de regelverk som har stor betydelse för företagen. Detta uttrycks exempelvis i Regeringsbeslut från 18 juli 2024 (N2024/01546) som särskilt adresseras till elva myndigheter.

Den kanske mest centrala delen i Förenklingsrådets arbete kommer att vara konsekvensutredningarna. Vi ser därför först till detta moment vilket också motiveras av att den första grova sortering av förslag måste göras med utgångspunkten att det ska kunna gå att utgå från om det är möjligt att genomföra en konsekvensutredning som kan påvisa att en förändring är motiverad. Konsekvensutredningar innebär i en ekonomisk analys som i grunden är att betrakta som ett hantverk som förutsätter att analytiker har nödvändiga kunskaper i mikroekonomi och välfärdsteori. I många länder finns miljöer vid lärosäten eller organisationer inom Public Policy med nationalekonomisk inriktning. Någon sådan miljö finns inte vid Sveriges lärosäten. Det finns inte heller någon institution inriktad mot Rättsekonomi vid våra lärosäten. Det saknas därför såväl kandidats- som mastersutbildning med precis den profil som vi menar skulle kunna ge en god bas för profession av analytiker med den inriktning som finns i många andra länder och som Förenklingsrådet skulle kunna ha som en naturlig grund för rekrytering från. Vi vill även nämna området Industrial Organization som analyserar marknadsstrukturer och företags utveckling. Något som inkluderar regelverksfrågor.

Däremot finns det i Sverige forskare och analytiker både vid lärosäten och andra organisationer, och det finns ett omfattande antal forskare och personer som har gedigen kunskap i samhällsekonomisk kalkylering och kostnadsnyttoanalyser. Denna kompetens finns i det närmaste vid alla svenska lärosäten och även vid många myndigheter och organisationer. Detta menar vi är en stor fördel som Förenklingsrådet kan ha möjlighet att utnyttja. Vi menar att det kan finnas goda förutsättningar för att dra nytta av att en nätverksform av tillgänglig kompetens. Hur detta arbete görs i praktiken menar vi att Förenklingsrådet själva bör välja. Det finns exempel på hur svenska myndigheter gör vid liknande situationer som kan handla om hur referensgrupper används, samarbeten mellan myndigheter, tecknande av ramavtal med miljöer som har vital kompetens med mera. När ärenden inkommer kan det vara viktigt att en lösning finns tillgänglig som inte ställer krav på upphandling som ofta blir tidskrävande.

Något som vi också kan konstatera att det finns goda relationer och kontakter med myndigheter som berörs av ett förslag av regelförenklning. Berörda myndigheter har också specialkunskaper och har därmed möjlighet att komplettera med viktig information som inte alltid uttrycks i formuleringar som regler har. För en del politiska program finns det särskilda insatser för uppföljningar och utvärderingsinsatser. Så är det exempelvis med en del av de gemensamma EU-politiken. Så är det exempelvis för EU:s gemensamma program för regionalpolitik, landsbygdsutveckling, med mera. Dessa förutsättningar behöver Förenklingsrådet förhålla sig till.

Vi menar att en central utgångspunkt för Förenklingsrådets arbete är att utgå från huruvida frågan om Sverige har högre krav jämfört med EU-direktiv. Finns det ett EU-direktiv som grund för en regel skall detta betraktas som den nivå som skall följas. Avsteg från densamma som innebär högre krav jämfört med EU-direktivets nivå innebär nationell överreglering eller överimplementering (på engelska Gold plating).

Det är synnerligen viktigt att motiv för regleringar är evidensbaserade och möter grundläggande krav om att empiriska underlag ska kunna ligga till grund för generella slutsatser och rekommendationer som uppfyller krav på god praktik för att kunna ligga till grund för en regelutformning. Detta förutsätter normalt goda kunskaper i statistisk analys. Saknas evidensbaserade underlag av god kvalitet, saknas också motiv till aktuell regel och förmågan om att kunna göra sådan granskning måste Förenklingsrådet kunna göra, eller få stöd från sitt nätverk med expertis att bedöma.

Arbete med konsekvensutredningar är resurskrävande och förutsätter tillgång till expertis med nödvändiga analysförmåga (avancerade kunskaper i mikroekonomi och välfärdsteori) som i kombination med specialist- och områdesspecifikkompetens. En viktig fråga blir då den resurs eller budget som finns till förfogande. Budgetramen kommer att fungera som en begränsning för det arbete som rådet ska genomföra. Förenklingsrådet har två huvudsakliga delar i sitt arbete att fokusera på. Dels inkommande ärenden, dels strategiska frågor

⁸ SNI ingår i ett internationellt system av ekonomiska klassifikationer och utgår från EU:s näringsgrensstandard NACE.

som man själv identifierar. Båda delarna kommer att kräva resurser. Vi kan förvänta oss att inkommande ärenden kommer att lyftas av redan verksamma företag eller intresseorganisationer.

Det går inte att bortse från att en existerande regel som finns ger ett resultat i form av att det inte finns företag som annars (om inte regel hade funnits) skulle varit aktiva, eller att företag som är verksamma gynnas av en regel om den utgör ett inträdeshinder på marknaden. Det finns därför en risk för att frågor som inkommer till Förenklingsrådet inte kommer att handla om att reducera inträdeshinder (som förbättrar konkurrensvillkor) eller vara gynnsamt för verksamheter som inte finns på grund av en regel. Dessa perspektiv måste Förenklingsrådet aktivt arbeta med att analysera och beakta när bedömningar görs av inlämnade förslag. Detta är också motiv för att Förenklingsrådet behöver arbeta proaktivt och identifiera områden som kan ha stor potential för förenkling som aldrig kommer att inlämnas som förslag i de inkommande ärendena.

Kraven på de underlag som Förenklingsrådet ska leverera till regering är högt ställda i form av förslag som mer eller mindre ograverat ska kunna gå till remisshantering. Regeringsformen 7 kap. 2 § anger att yttranden som inhämtas genom remissförfarande är ett sätt att uppfylla beredningskraven. Detta utgår vi från är huvudalternativet för de förslag som Förenklingsrådet kommer att lämna till regeringen. I den mån det finns andra alternativ till hands antar vi att detta är något som kommuniceras mellan regeringen och Förenklingsrådet. Vi utgår också från att de principer och krav gäller för förenklingsarbetet som utgår från regeringsformen.

Förenklingsrådet har ett mycket starkt mandat. Regering har mycket tydligt formulerat betydelsen av regel-förenklingsarbetet, det finns en tydlig prioritering inom EU om regelförenkling och en bred samsyn bland forskare inom både ekonomi och andra discipliner om att framtiden för EU:s inre marknad till stor del vilar på effektiva regelverk som avlägsnar hinder för handel mellan Europas länder. Det uppdrag som Förenklingsrådet har uttrycker att rådet är Regeringskansliets högra hand i frågor om regelförenkling. Detta ger en hög dignitet för Förenklingsrådet med en central position och starkt mandat för att utföra sin arbetsuppgift.

Förenklingsrådet kommer att ha behov av att utveckla och stärka kompetens i att göra konsekvensutredningar. Detta kommer vara något som kännetecknar rådet. Regelrådet, som också lyder under Tillväxtverket, har i uppgift att granska utformningen av förslag till nya och ändrade regler och i vilken mån de kan påverka företagens förutsättningar inklusive konkurrensförmåga. Departement och myndighet ska skicka sina författningsförslag till Regelrådet för bedömning om och när ett förslag kan innebära effekter för företag. Underlaget som skickas till Regelrådet ska inkludera konsekvensutredning, som är en viktig del som Regelrådet uttalar sig om. Att bedöma huruvida konsekvensutredningen uppfyller kraven som finns i förordning (2024:183) kan ses som Regelrådets huvuduppgift. Sedan har Regelrådet också i uppgift att följa utvecklingen inom regelförenklingsområdet.

Detta betyder att det finns därför flera goda skäl för Förenklingsrådet att ha kontakter med Regelrådet samtidigt som dessa råd har väldigt olika uppgifter. Förenklingsrådet kommer att göra konsekvensutredningar medan Regelrådet kommer att granska desamma. Det säger sig självt att dessa arbeten måste göras med integritet samtidigt som det blir viktig för Förenklingsrådet att följa de bedömningar som Regelrådet gör. Integritetsfrågan är också väldigt viktig för hur Förenklingsrådet kommer att uppfattas mer publikt som ett neutralt råd. Detta kommer med stor sannolikhet kunna bidra till att få gehör för olika förenklingsförslag. Vi ser goda förutsättningar för att detta arbete på sikt kan innebära kvalitetshöjningar av arbetet med konsekvensutredningar som också kan komma andra myndigheter tillgodo.

Något som idag saknas för många regler är att det redan från dess tillkomst är möjligt att se hur uppföljning kan göras och även när en efterhandsutvärdering (ex-post) ska göras. Vår uppfattning är detta är mycket viktiga krav att ställa på en regel vid dess tillkomst, och är nära sammankopplad med att det finns uttalat motiv, syfte och målsättning med en regel. Senare tids granskningar, exempelvis av Riksrevisionen, har visat på brister i dessa avseenden. När det saknas målsättning för en politisk reform blir det i princip omöjligt att genomföra en utvärdering om huruvida beslutad regel fungerat effektivt och åstadkommit det som var mening. Detta fäster fokus på frågan om underlagsarbeten i de första delarna av policycykeln.

I Förenklingsrådets arbete är det förslag som bedöms ha potential efter den första grova sorteringen av inkommande förslag som, när arbetet fortsätter, blir föremål för konsekvensutredning. Denna konsekvensutredning ska också alternativ till regelutformning som exempelvis Regelrådet kommer att ta ställning till och ha som jämförelsegrund. För reformer av större omfattning är det också vanligt att det finns en bakomliggande interventionslogik eller effektlogik som ofta uttrycks som en händelsekedja som visar hur en föreslagen insats ska kunna påverka olika förhållanden som till sist resulterar i en önskad effekt.

Interventionslogiken handlar om orsakssamband, och även antaganden, om hur en insats ska kunna leda till att målen. Ibland kallas detta för förändringsteori. Interventionslogiken kan vara mycket värdefull för att utifrån den se till frågor om hur en regel ska följas upp och/eller utvärderas? Detta kan vara en viktig förut-

sättning för att kunna ha en eller några indikatorer som kan följas upp för att förstå om utvecklingen är på önskad väg. Interventionslogiken som utgår från målsättning om vad som vill uppnås kan också vara till grund för utvärdering av effekter, framför allt vilka effekter som ska utvärderas. En ex-postutvärdering ska också kunna inkludera frågor om huruvida oönskade effekter uppstått och så vidare.

Vi menar att Förenklingsrådets mandat och uppdrag är vägledande för arbetet med konsekvensutvärderingar. Förenklingsrådet har ett tydligt uppdrag av regeringen att se till frågor som rör konkurrenskraft, förutsättningar för innovation och affärsmodeller. Dessa tre perspektiv måste få en framträdande roll i rådets arbete. Vi menar också att Förenklingsrådet skall prioritera situationer när överimplementering råder. Regelrådet är tydlig i sin information, liksom signalerna från Regeringen, att konsekvensutredningar skall innehålla en särskild redogörelse för skäl till överimplementering. Utgångspunkten måste vara att kunna vila på en analys som bygger på evidens som kan motivera varje form av överimplementering. Det måste alltså finnas en hård fakta som motiverar regeln och normalfallet bör vara att den gemensamma EU-politiken ska gälla.

Detta är mycket viktigt eftersom det handlar om den inre marknadens förutsättningar att fungera effektivt och att nationella avsteg riskerar fungera på liknande sätt som handelshinder. Detta fäster därmed stor vikt vid att kunna identifiera vilken form av marknadsmisslyckande som är för handen, liksom om det problem som adresseras ger lokala eller globala effekter. Rör det sig om globala effekter är det normalt så att de ska få sin lösning inom ramen för den gemensamma EU-politiken. Annars riskerar den inre marknaden dras med stora problem med snedvridningar och olika former av ineffektiv allokering.

En utmaning som förenklingsarbetet möter är att det inte finns någon information som precis visar vilka kostnader som regelbördan ger, dessa är inte observerade. I sådana situationer används ibland olika former av proxyvariabler. En proxyvariabel kan beskrivas som korrelerad med den variabel som inte är observerad men som man egentligen vill ha. Detta förfaringssätt har en del problem förknippat med sig. I fallet med förenklingsarbete blir en viktig fråga vad som kan antas fungera som en (eller flera) proxyvariabler. En annan fråga är sedan hur olika biasproblem kan antas uppträda och om problem med bias är så stort att det i princip inte är lämpligt att använda proxyvariabler. Ett särskilt problem i detta fall är att en proxyvariabel inte kommer kunna innebära att en kostnad för regelbördan enkelt kan uppskattas i enskilda fall eftersom det saknas information för den variabel (kostnader för att följa regler) som inte är observerad.

Olika former av undersökningar kan ge vägledning i frågor som dessa. Studierna Företagens villkor och verklighet, (Tillväxtverket, 2023) och Eurochambres Economic Survey 2024 (Eurochambres, 2024) är enkätbaserade ställer frågor till företagen om hur de upplever tillväxthinder, inklusive betydelsen av regelbördan. Dessa undersökningar ger emellertid inte något mer preciserat svar utan jämför exempelvis hur företag upplever dessa problem som kan jämföras med andra upplevda hinder (exempelvis kompetensförsörjning, tillgång till kapital, mm). Internationellt har undersökningen Ease of doing business index från Världsbanken kunnat ge en jämförelse mellan Sverige och andra länder i ett totalt perspektiv, inklusive regelverk. Kritik framfördes mot detta index med anledning av att det framkom vid en revision att det fanns bankledningar som pressade experter att manipulera den självrapporterade data som användes. Nu har detta arbete strukturerats om en ny lansering har gjorts och för databasen som numera benämns Business Ready (B-READY) som ska hantera problemen. Sverige deltar emellertid inte i detta samarbete, vilket vi menar borde övervägas för att kunna få möjlighet till jämförelser med andra länder.

Ett arbete med regelförenklning måste bedrivas systematiskt och det är en fördel när det finns vägledande principer som kan guida arbetet. Vi har i rapporten givit vår syn på de grova sekvenser eller faser som vi ser när det gäller ett sådant arbete för när det handlar om inkommande ärenden. För att visualisera våra tankar använder vi oss av den schematiska bilden nedan som visar sekvenser.



Vi menar att inkommande ärenden måste sammanställas för att snabbt och inledningsvis kunna ge information om potentialen i förbättringsförslag. För detta krävs grundläggande information och uppgifter (som vi har exemplifierat i rapporten) om bransch eller sektor som berörs. De frågor som vi menar bör vara en grund för en första sammanställning enligt metod för så kallad Multikriterieanalys (MKA) anser vi ska innehålla följande:

1. Innebär gällande regel som föreslås förbättras en överimplementering i förhållande till EU:s minimikrav?
2. Finns målsättning för gällande regel formulerad så att det är möjligt att genomföra uppföljning respektive utvärdering? – Har vi information som gör det möjligt att veta om en regels syfte uppfylls eller ej? – Vad gör vi om vi inte har denna information?
3. Syftar gällande regel till att hantera ett *lokalt*- eller *globalt* problem?
4. Innebär gällande regel en snedvridning eller begränsning av fri konkurrens på EU:s inre marknad?
5. Har gällande regel en större betydelse/påverkan på (om möjligt göra preliminär uppskattning)
 - Berörda företags förädlingsvärden
 - Berörda företags omsättning
 - Berörda företags administrationskostnader
6. Företagens problem med proportionalitetsperspektiv.
 - att volymen och frekvens i ändringar är omfattande,
 - är regler som berörs förenat problem som innebär inkonsistens och överlappning?
 - är överimplementering (Gold plating) omfattande?
 - är regelbördan beroende av storlek på företag? Dvs. är regelbördan särskilt stor för små- och medelstora företag?
7. Förenklingsrådets perspektiv: Hur stor resursinsats kommer föreslagen förändring att innebära för Förenklingsrådet att utreda för att sedan kunna formulera förslag som skickas till Regeringskansliet?

De fyra första av de ovan nämnda frågorna kan formuleras så de ger ett ja eller nej svar. Vi menar att detta mycket väl kan fungera som strikta kriterier för att sortera in inkomna ärenden i en prioriterad grupp. Det vill säga regelförenklingsförslag som gäller en situation där regeln som adresseras innebär överimplementering, saknar tydligt mål som är evidensbaserat, inriktas mot ett globalt problem och innebär en snedvridning för konkurrensförutsättningar på den inre marknaden. Överimplementering utgör ett tydligt kriterium för att föreslå förenklings- och regelförändringar. Om svenska myndigheter har gått längre än vad EU:s förordningar och direktiv kräver så är detta att betrakta som ett fullgott argument att föreslå förändringar, i synnerhet om det finns en koppling till hur den inre marknaden fungerar och om det kan finnas skäl att misstänka att det finns påverkan på svenska företags konkurrenskraft.

Inkomna ärenden kommer sannolikt att kunna delas in i olika kategorier. De som uppfyller nämnda fyra första av ovan kriterier och som med utblick mot de övriga tre förutsättningarna kan motiveras att gå vidare med menar vi bör ges prioritet att gå vidare i utredningsarbetet. Nästa fas innebär sedan att en konsekvensutredning skall göras (som vi också har beskrivit tidigare i rapporten). Vi menar att denna del av arbetet med fördel skulle kunna genomföras med externt utredningsstöd.

Inkomna ärende kommer ha mycket olika inriktning och behandla vitt skilda områden som kommer kräva särskild expertis. Här finns goda skäl att överväga en modell med ramavtalsupphandlingar eller dylikt. Detta är vanligt förekommande vid svenska myndigheter och även något som förefaller användas i Danmark i liknande situation, dvs. att extern kompetens anlitas för det hantverk som en konsekvensanalys innebär och även avseende nödvändig sakkompetens inom ett särskilt avgränsat område. Sedan kan med fördel en så kallad peer-granskningsförfarande användas, det vill säga att anlita av fristående expertis som granskar konsekvensutredningen och även kan inkomma med kommentarer inför att förenklingsförslag formuleras som sedan skall lämnas till regeringen.

Konsekvensutredningen ska utgå från Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar och även beakta rekommendationer som ESV ger som stöd och vägledning till för utredningar som ska innebära förslag på regelförändringar till regeringen. Vi noterar också att det är betydelsefullt att följa Regelrådets arbete och erfarenheter från granskning av konsekvensutredningar. Regelrådet har till uppgift är att granska och yttra sig om konsekvensutredningar som rör författningsförslag som har betydelse för företag och har därför en god inblick i kvaliteten i dessa utredningar. Sedan ser vi stor fördel i att kunna följa principer och riktlinjer som finns i det europeiska arbetet med utformning av regler, inte minst när det gäller dess påverkan på företag.

Vi vill särskilt lyfta fram Europeiska kommissionens (KOM) "The Standard Cost Model" (2004) och "Better Regulation toolbox" (2023) som när den används kan innebära att samma logik tillämpas i medlemsländerna på den inre marknaden med avseende på beräkningsgrund för administrativa kostnader för företag i samband med frågor om regelförenkling. I denna rapport finns rekommendationer om hur kostnader ska beräknas och även definition av företag såväl som *administrative burdens*. Vi ser ingen anledning att arbeta med alternativ till denna rekommendation. Det finns goda skäl att dessa analyser görs på samma sätt i Europa. Vi noterar att "The Standard Cost Model" och "Better Regulation Toolbox" (2023) är kopplat till Europeiska kommissionen inte de underlag som finns för Europeiska rådet.

Referenslista

- Andersson, M., Blind, K., Braunerhjelm, P., och Eklund, J. E. (2023). "Handbook of Innovation and Regulation", Edward Elgar Publishing.
- Arrow, K. J. (1951). "Social Choice and Individual Values", John Wiley & Sons.
- Australian Government. (2024). "Regulatory Burden Measurement Framework". OIA, The Office of Impact Analysis.
- Bergqvist, A-K., Pettersson, M., Söderholm, K. och Söderholm, P. (2022), Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft – Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar", Entreprenörskapsforum.
- Bergman, M., Norbäck, P-J., Nyberg, S. och Suveg, M., (2024). "Att mäta konkurrensen i Sverige", Uppdragsforskningsrapport 2024:6, Konkurrensverket.
- Braunerhjelm, P., Desai, S., och Eklund, J. E. (2015). "Regulations, Firm Dynamics and Entrepreneurship". *European Journal of Law and Economics*, 40, 1-11.
- Braunerhjelm, P., Eklund, J. E., och Thulin, P. (2021). "Taxes, the tax administrative burden and the entrepreneurial life cycle". *Small Business Economics*, Vol. 56, 681–694.
- Buchanan, J. och Tollison, B. (1984). *The Theory of Public Choice II*, Ann Harbour, University of Michigan Press.
- Business Europe (2024).
- Coase, R. (1960). "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1–44.
- Debreu, G. (1959). "Theory of value; an axiomatic analysis of economic equilibrium", Yale University Press.
- Deiaco, E. och Eklund, J. (red.), (2025). "Sydsvensk konkurrenskraft", Entreprenörskapsforum.
- Desai, S., Eklund, J., och Lappi, E. (2020). "Entry Regulation and Persistence of Profits in Incumbent Firms". *Review of Industrial Organization*, 57, 537–558.
- Dir (2020:48), Enklare regelverk för mikroföretagande och modernare bokföringslag.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., och Shleifer, A. (2002). "The regulation of entry". *Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1-37.
- Djankov, S., McLiech, C., och Ramalho, R. (2006). "Regulation and growth". *Economics Letters*, 93(3), 395–401.
- Dodson, J., Spackman, M., Pearman, A., och Philips, L. (2000). "Multicriteria analysis manual". Department for Communities and Local Government, UK.
- Draghi, M., (2024). "The Draghi Report: The future of European competitiveness", European Commission.
- Eklund, J. E., och Falkenhall, B. (2011). "Regler – Till vilken nytta och till vilken kostnad?" *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, 3.
- Eklund, J., och Lappi, E. (2018). "Product Regulations and Persistence of Profits: OECD Evidence". *Journal of Regulatory Economics*, 54(2), 147–164.
- Eklund, J., och Thulin, P. (2020). "Svensk konkurrenskraft – Hur kan Sverige säkerställa ett långsiktigt välstånd?" Entreprenörskapsforum.
- Eklund, J. och Pettersson, L. (2024). "Hur får vi bättre regleringar? – Rekommendationer för samhälls-ekonomiskt effektivare regelgivning" Entreprenörskapsforum.
- Erhvervslivets EU- og regelforum" (2021), <https://regelforum.dk/>.
- Forsstedt, S. (2018). "Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser". Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5.
- Ekonomistyrningsverket. (2015:19). "Vägledning, Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning".
- Eurochambres, (2024a), "60 regulatory burden reduction proposals", Brussels.

- Eurochambres, (2024b), "Eurochambres Economic Survey 2025: Europe's competitiveness is at a tipping point", Brussels.
- Eurochambres. (2023, September 12). "State of the Union 2023: business competitiveness and tackling regulatory burdens must be priorities", Madrid.
- Europeiska Kommissionen. (2004). "The Standard Cost Model: A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses".
- Europeiska Kommission. (2021). "Better Regulation Guidelines", Commission staff working document. Brussels, 3.11.2021 SWD(2021) 305 final.
- Europeiska Kommission. (2023). "Better Regulation Toolbox". July 2023.
- Europeiska Kommission. (2023). Annual Burden Survey 2022, The European Union's action to simplify legislation.
- Europeiska Kommissionen. (2025a), "A Competitiveness Compass for the EU".
- Europeiska Kommissionen. (2025b), "Omnibus package I".
- Europeiska Kommissionen. (2025c), "Omnibus package II".
- Förordning (2024:183), Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.
- Gramlich, E. (1998). "A Guide to Benefit-cost Analysis", Waveland Press.
- Greenwald, B. och Stiglitz, J. E., (1986). "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, 229-264.
- Hayek, F. A. (1973). "Law, Legislation and Liberty", vol. 1, Rules and Order, London, Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F. A. (1944). "The Road Serfdom," London: Routledge & Kegan Paul.
- Helm, D. (2006). "Regulatory Reform, Capture and the Regulatory Burden", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, 169–185.
- Lappi, E. och Pettersson, L. (2022), "Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet", Svenskt Näringsliv.
- Letta, E., (2024), "Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity - Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens".
- Linkov, I., Satterstrom, F. K., Kiker, G., Bridges, T., Gardner, K. H., Rogers, S. H., Belluck, L. och Meyer, D. A. (2006). "Multicriteria decision analysis: a comprehensive decision approach for management of contaminated sediments". *Risk Analysis*, vol. 26, 61-78.
- Mezurnishvili, I, Pavlenishvili, L., Shalibashvili, A., Chachava, M och Chitanava, M. (2024). "Multi-Criteria analysis in regulatory impact assessment in Georgia", United Nations Development Programme, UK International Development, Operational Research Institute.
- Mises, L. (1977). *A Critique of Interventionism*, New York, Arlington House Publisher.
- Mueller, D. C.. (2003). *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Naturvårdsverket. (2009). "Multikriterieanalys för hållbarefterbehandling – Metodutveckling och exempel på efterbehandling", Rapport: 5891.
- Naturvårdsverket. (2013). Processbeskrivning för bildande av naturreservat – konsekvensutredning 2013-09-02.
- New Zealand Government. (2015). "Guide to Social Cost Benefit Analysis", The Treasury, available at <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-07/cba-guide-jul15.pdf>
- Nicoletti, G. och Scarpetta, S., (2003). "Regulation, productivity and growth: OECD evidence", *Economic Policy*, Vol. 18, 9–72.
- North, D. (1991). "Institutions," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 97-112.
- North, D. (1994). "Economic Performance Trough Time," *American Economic Review*, vol. 84, 359-368.
- Peltzman, S. (1976). "Toward a More General Theory of Regulation", *The Journal of Law and Economics*, vol 19:2, 211–240.
- Pigou, A. (1938). *The economics of welfare* (4th ed.). London: Macmillan.



- Posner, R. A. (1974). "Theories of Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 25(1), 335–373.
- Regeringen. Dir. 2024:51. Kommittédirektiv: Ett implementeringsråd för genomförande av EU-rättsakter med konsekvenser för företag i Sverige.
- Riksrevisionen, (2012a), "Regelförenkling för företag – Regeringen är fortfarande långt från målet", RiR 2012:6.
- Riksrevisionen, (2012b), "Regelbördan fortfarande tung för företagen", Pressmeddelande 23 mars 2012.
- Riksrevisionen, (2019), "Enklare att starta företag – statliga insatser för en digital process," RiR 2019:14.
- Riksrevisionen, (2022), "På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer," RiR 2022:15.
- 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, 131–165.
- SOU 2021:60, Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen, Näringsdepartementet.
- SOU 2025:22, Betänkande av Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader, Näringsdepartementet.
- Stigler, J. G., (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Management Science*, 2 (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.
- Svenskt Näringsliv. (2025). Företagens regionala utveckling 2025.
- Taherdoost, H., Madanchian, M.. (2023). Multi-Criteria Decision Making (MCDM) Methods and Concepts. *Encyclopedia* 2023:3, 77–87. <https://doi.org/10.3390/encyclopedia3010006>.
- Tidöavtalet, (2023), "Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige".
- Tillväxtanalys, (2010a) Regelbördan och ekonomisk utveckling – en forskningsöversikt, Tillväxtanalys rapport 2010:07.
- Tillväxtanalys (2010b), Regelbördans ekonomiska effekter - En teoretisk och empirisk analys, PM:2010:14.
- Tillväxtanalys, (2012a), Beräkningsstöd för konsekvensutredningar i samband med regelgivning, Tillväxtanalys rapport 2012:03.
- Tillväxtanalys, (2012b), Regelbörda och växande företag – Sverige i internationell jämförelse, Tillväxtanalys rapport 2012:03.
- Tillväxtverket, (2024a), "Företagens villkor och verklighet 2023".
- Tillväxtverket, (2024b), "Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2023", Diarienummer: Å 2024–877.
- Treasury Board of Canada, (2009), Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan, Government of Canada, www.regulation.gc.ca
- TBC (2012a), Canadian Cost-Benefit Analysis Guide – Regulatory Proposals, Treasury Board of Canada Secretariat, Canada.
- World bank. (2014). Sweden's Business Climate – Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations.
- Vårbudgeten, (2023), 2023 års ekonomiska vårproposition, Prop. 2022/23:100.
- Walras, L. (1874) *Elements of Pure Economics*. Allen and Unwin, Crows Nest.
- White House, (2011), Fact Sheet: The President's Regulatory Strategy, White House, USA.
- Young, E., & Quinn, L.. (2002), "Writing effective public policy papers: A guide for policy advisers in Central and Eastern Europe," Budapest: Local Government Public Service Reform Initiative.
- https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en.html
- Adler & Posner (2001): https://www.amazon.com/Cost-Benefit-Analysis-Economic-Philosophical-Perspectives/dp/0226007634/ref=sr_1_1/002-2000051-1374447?ie=UTF8&s=books&qid=1183401683&sr=8-1

Bilaga 1

Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar

SFS nr: 2024:183

Departement/myndighet: Finansdepartementet BA BAS

Utfärdad: 2024-03-27

Övrig text: Rättsesida 2024:183 har iakttagits

Ändringsregister: SFSR (Regeringskansliet)

Källa: Fulltext (Regeringskansliet)

Innehåll:

- Övergångsbestämmelser

Förordningens tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller för kommittéer och särskilda utredare som ska utföra ett utredningsuppdrag som beslutats av regeringen och för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

När en konsekvensutredning ska tas fram

2 § Kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar. Kommittéer och särskilda utredare ska även för andra förslag som lämnas i ett betänkande redovisa en konsekvensutredning.

En myndighet får ge in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om nya eller ändrade lagar eller förordningar utan att redovisa en konsekvensutredning, om myndigheten bedömer att det saknas skäl att ta fram en sådan utredning. En sådan bedömning ska dokumenteras och skälen för bedömningen anges.

3 § Inför att en förvaltningsmyndighet ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd ska en konsekvensutredning tas fram och dokumenteras.

En myndighet får besluta om föreskrifter eller allmänna råd trots att någon konsekvensutredning inte har tagits fram, om det skulle innebära fara för miljön, Sveriges säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa, eller risk för betydande ekonomisk skada om beslut inte fattas skyndsamt. En konsekvensutredning ska i sådana fall tas fram så snart som möjligt efter beslutet.

4 § Någon konsekvensutredning behöver inte tas fram när en förvaltningsmyndighet ska besluta om

1. föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom den egna myndigheten,
2. föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191),
3. föreskrifter för utrikesförvaltningen, eller
4. föreskrifter med stöd av säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) eller allmänna råd till den förordningen.

En myndighet får även i andra fall besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att ta fram en konsekvensutredning, om myndigheten bedömer att det saknas skäl att ta fram en sådan utredning. En sådan bedömning ska dokumenteras och skälen för bedömningen anges.

Närmare om konsekvensutredningen

5 § Konsekvensutredningen ska påbörjas så tidigt som möjligt och stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter.

6 § Konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

7 § Konsekvensutredningen ska innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas. Analysen ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,
3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,
4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas.

Vid framtagandet av analysen bör hänsyn tas till den vägledning som Ekonomistyrningsverket ansvarar för enligt 15 §. Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras.

8 § Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Om förslaget eller beslutet innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

9 § Konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

10 § Om ett förslag till genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå ska skälen för detta anges.

11 § När en förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter ska konsekvensutredningen innehålla uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.

Inhämtande av yttranden och regeringens medgivande

12 § Innan en förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten så tidigt som möjligt ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra enskilda, som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs, tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Myndigheten ska dokumentera vilka som getts tillfälle att yttra sig.

En myndighet får avstå från att inhämta yttranden enligt första stycket om myndigheten med stöd av 4 § inte har tagit fram någon konsekvensutredning.

13 § Innan en förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter ska Regelrådet inom Tillväxtverket ges tillfälle att inom minst två veckor yttra sig över konsekvensutredningen.

Vid inhämtande av ett sådant yttrande ska Regelrådet ges tillgång till såväl förslaget till föreskrifter som den konsekvensutredning som legat till grund för förslaget.

En myndighet får avstå från att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter och konsekvensutredningen, om

1. Regelrådets granskning skulle sakna betydelse,
2. myndigheten till följd av sekretess inte kan lämna de uppgifter som behövs för att Regelrådet ska kunna yttra sig,
3. det skulle medföra väsentliga olägenheter om de uppgifter som Regelrådet behöver för att kunna yttra sig blir offentliga,
4. det skulle fördröja ärendets behandling på ett sätt som medför väsentliga olägenheter, eller
5. myndigheten med stöd av 4 § inte har tagit fram en konsekvensutredning.

14 § Innan en förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter vars tillämpning bedöms leda till inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner ska myndigheten inhämta regeringens medgivande. Regeringen ska inför sitt beslut få del av förslaget till föreskrifter och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget.

Innebär det fara för miljön, Sveriges säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om föreskrifterna inte beslutas innan ett medgivande har kunnat inhämtas, får regeringens medgivande inhämtas i efterhand.

Att regeringens medgivande inte har inhämtats utgör inte hinder mot att föreskrifter tillämpas.

Metodutveckling, vägledning och utbildning

15 § Ekonomistyrningsverket ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av denna förordning.

Ekonomistyrningsverket ska samverka med Regelrådet i arbetet enligt första stycket avseende konsekvensutredningar med anledning av förslag till föreskrifter och allmänna råd som kan få effekter av betydelse för företag.

Övergångsbestämmelser

2024:183

1. Denna förordning träder i kraft den 6 maj 2024.
2. Förordningen tillämpas inte för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.
3. Genom förordningen upphävs
 - a) förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning,
 - b) förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet,
 - c) förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.
4. För kommittéer och särskilda utredare som har tillsatts före den 6 maj 2024 gäller dock fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

