



Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar

Metodik för samhällsekonomisk analys med
beräkningshandledning i bilaga

Gunnar Lindberg
Lena Nerhagen

<p>Utgivare:</p>  <p>581 95 Linköping</p>	<p>Publikation: VTI rapport 783</p>		
<p>Författare: Gunnar Lindberg och Lena Nerhagen</p>	<p>Utgivningsår: 2013</p>	<p>Projektnummer: 200219</p>	<p>Dnr: 2011/0661-21</p>
<p>Titel: Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar Metodik för samhällsekonomisk analys med beräkningshandledning i bilaga</p>			
<p>Referat</p> <p>Transportsektorn är ett av de områden där den offentliga sektorn till stora delar utformar infrastrukturen. Staten påverkar också genom olika styrmedel funktionen hos transportsystemet. För att beslutsfattare ska kunna ta ställning till om investeringar i olika typer av transportinfrastruktur bör genomföras eller inte, och hur systemet ska utformas, krävs ett tillfredsställande beslutsunderlag. Genom att så långt som möjligt genomföra åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva, där nyttorna för samhället överstiger kostnaderna, desto mer troligt är det att beslut fattas som i det långa loppet gynnar hela samhällets välfärd. En metodik som utvecklats för att ta fram denna typ av beslutsunderlag är samhällsekonomisk analys där nyttor och kostnader på ett systematiskt sätt jämförs.</p> <p>Trafikverket och Transportstyrelsen är de två huvudansvariga myndigheterna för transportsystemets utformning och funktionalitet. Medan Trafikverket arbetar med utformning av infrastrukturen, arbetar Transportstyrelsen med åtgärder som syftar till ett effektivt utnyttjande av transportsystemet. Det handlar om att införa och granska de regler som används på transportområdet. Transportstyrelsen har gett VTI i uppdrag att ta fram en beräkningshandledning samt en utbildningsplan för Transportstyrelsens konsekvensutredningar. I ett första skede innebär uppdraget att ta fram en preliminär beräkningshandledning med principiella resonemang och beskrivningar av samhällsekonomisk analys samt information om samhällsekonomiska värderingar. Denna rapport är slutredovisningen av uppdraget.</p> <p>Rapporten innehåller en övergripande beskrivning av samhällsekonomisk analys och hur denna kan användas i arbetet med att införa och utforma regleringar. Det ges även en internationell utblick över vad som pågår på detta område i andra länder och inom OECD . Vidare ges en kort introduktion till nationalekonomisk teori och dess betydelse för Transportstyrelsens arbete med effektivare regelgivning. Utifrån teoringenomgången beskrivs sedan två praktiska tillämpningar. Slutligen presenteras en utbildningsplan och en utvecklingsplan för framtagande av effektsamband och värderingar som är relevanta för Transportstyrelsens arbete.</p> <p>I Beräkningshandledningen i rapportens bilaga beskrivs hur samhällsekonomisk metodik kan användas i arbetet med Transportstyrelsens konsekvensutredningar. Vidare beskrivs vilket underlag som idag finns som kan vara användbart i Transportstyrelsens arbete. Handledningen innehåller även en analys över redan genomförda konsekvensutredningar och beskrivning av vad de behöver kompletteras med för att svara upp till kraven på en samhällsekonomisk konsekvensanalys.</p>			
<p>Nyckelord: Samhällsekonomisk konsekvensanalys, beslutsstöd, infrastruktur, transportssystemet</p>			
<p>ISSN: 0347-6030</p>	<p>Språk: Swedish</p>	<p>Antal sidor: 43</p>	

Publisher:  SE-581 95 Linköping Sweden	Publication: VTI rapport 783		
	Published: 2013	Project code: 200219	Dnr: 2011/0661-21
	Project: Methodology for quantified impact assessment for the Swedish Transport Agency		
Author: Gunnar Lindberg and Lena Nerhagen	Sponsor: The Swedish Transport Agency		
Title: Methodology for quantified impact assessment for the Swedish Transport Agency			
Abstract <p>Transport is an area where the public sector plays an important role for the design and the functioning of the system. In Sweden the overriding goal for transport policy is to ensure the economically efficient and sustainable provision of transport services for people and businesses throughout the country. When making changes to the system there is a need for information on the advantages and disadvantages of different policy options so that the decisions are based on balanced evidence. To meet these ends, the methodology of cost-benefit analysis is applied as a decision support tool, especially regarding decision related to infrastructure investment.</p> <p>The Swedish Transport Administration and the Swedish Transport Agency have the main responsibility for the design and functioning of the transport system in Sweden. The former is responsible for the infrastructure while the latter is more concerned with the management of traffic and the design of rules and regulations. The Swedish Transport Agency also exercises supervision.</p> <p>In 2012 the Swedish Transport Agency commissioned VTI to develop a first version of a calculation handbook to be used in the impact assessments performed by the Agency, together with a plan for education on how to perform this type of assessment. Our proposition is presented in this report. Based on a number of case studies of impact assessment recently performed at the Agency we have assessed what kind of information that needs to be included in their impact assessments. We have also investigated which methods are used internationally, and by the Swedish Transport Administration, to perform this type of analysis. Using this information we present a draft for a calculation handbook based on the experience and material used at the Swedish Transport Administration. We also present an education plan. However, since there is a difference between issues related to investments in infrastructure and management issues, we also suggest a plan for development of the calculation handbook and its use within the Agency.</p>			
Keywords: Cost-benefit analysis, decision support tool, infrastructure, transport system			
ISSN: 0347-6030	Language: Swedish	No. of pages: 43	

Förord

Inom såväl svensk transportpolitik som inom den svenska praktiken avseende infrastrukturplanering har ett samhällsekonomiskt synsätt länge haft stor påverkan. Dåvarande Vägverket utvecklade metoderna för prioriteringar och sedermera för design av väginvesteringar från 1960-talets början. Vid bildandet av dåvarande Banverket 1988 utvecklades ett likartat förhållningssätt inom järnvägsinfrastrukturens område. Genom sammanslagningen av dessa myndigheter till Trafikverket kom, och kommer troligen, utvecklingen mot mer trafikslagsövergripande samhällsekonomiska analyser att förstärkas. Under hösten 2011 fick VTI frågan från Transportstyrelsen om vi ville titta på möjligheterna av att utveckla också deras konsekvensbeskrivningar mot ett samhällsekonomiskt förhållningssätt. Det var med glädje vi tog oss an uppdraget. Den här rapporten är resultatet av arbetet. Huruvida Transportstyrelsen går vidare och utvecklar sina konsekvensanalyser med ett mer samhällsekonomiskt synsätt är inte upp till oss men vi har här visat att det finns goda möjligheter att bedriva ett framgångsrikt förändringsarbete åt det hållet, dels baserat på de svenska erfarenheterna inom transportsektorn och dels på de internationella erfarenheterna kring regleringskonsekvensbeskrivningar. Vi vill slutligen passa på att tacka för det fruktbara samarbetet med medarbetare på Transportstyrelsen.

Gunnar Lindberg och Lena Nerhagen

Kvalitetsgranskning

Granskningsseminarium genomfört 11 februari 2013 där Anders Ljungberg var lektor. Lena Nerhagen har genomfört justeringar av slutligt rapportmanus. Projektledarens närmaste chef Gunnar Lindberg har därefter granskat och godkänt publikationen för publicering 16 mars 2013.

Quality review

Review seminar was carried out on 11 February 2013 where Anders Ljungberg commented on the report. Lena Nerhagen has made alterations to the final manuscript of the report. The research director of the project manager Gunnar Lindberg examined and approved the report for publication on 16 March 2013.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Uppdragets syfte och bakgrund	9
1.1 Uppdrag och innehåll	9
1.2 Samhällsekonomisk analys – motiv och tillämpning internationellt	10
1.3 Arbete med konsekvensanalyser i Sverige	12
2 Regleringskonsekvensbeskrivning (RKB) – teori och metodik	14
2.1 Grundläggande styrmedelsteori	14
2.2 RKB – innehåll	20
3 Utvecklingsarbete och utbildningsplan	27
3.1 Utvecklingsarbete	28
3.2 Utbildningsplan	29
Referenser	31

Bilaga

Beräkningshandledning för Transportstyrelsens konsekvensutredningar

Konsekvensanalys vid Transportstyrelsen – metodik	2
Underlag för konsekvensanalys	11
Konsekvensanalyser av föreskrifter – några exempel	19
RKB vid Transportstyrelsen	38

Transportstyrelsens arbete med konsekvensutredningar. Metodik för samhällsekonomisk analys med beräkningshandledning i bilaga

av Gunnar Lindberg och Lena Nerhagen

VTI

581 95 Linköping

Sammanfattning

Transportsektorn är ett av de områden där den offentliga sektorn till stora delar utformar infrastrukturen. Staten påverkar också genom olika styrmedel funktionen hos transportsystemet. För att beslutsfattare ska kunna ta ställning till om investeringar i olika typer av transportinfrastruktur bör genomföras eller inte, och hur systemet ska utformas, krävs ett tillfredsställande beslutsunderlag. Genom att så långt som möjligt genomföra åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva, där nyttorna för samhället överstiger kostnaderna, desto mer troligt är det att beslut fattas som i det långa loppet gynnar hela samhällets välfärd. En metodik som utvecklats för att ta fram denna typ av beslutsunderlag är samhällsekonomisk analys där nytta och kostnader på ett systematiskt sätt jämförs.

Trafikverket och Transportstyrelsen är de två huvudansvariga myndigheterna för transportsystemets utformning och funktionalitet. Skillnaden dem emellan är att medan Trafikverket arbetar med utformning av infrastrukturen, arbetar Transportstyrelsen med åtgärder som syftar till ett effektivt utnyttjande av transportsystemet. Det handlar om att införa och granska de regler som används på transportområdet. Transportstyrelsen utövar också tillsyn vilket innebär att man övervakar enskilda aktörers verksamhet i syfte att uppnå regelefterlevnad och därigenom det övergripande målet om ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Transportstyrelsen har gett VTI i uppdrag att ta fram en beräkningshandledning samt en utbildningsplan för Transportstyrelsens konsekvensutredningar. I ett första skede innebär uppdraget att ta fram en preliminär beräkningshandledning med principiella resonemang och beskrivningar av samhällsekonomisk analys samt information om samhällsekonomiska värderingar. Denna rapport är slutredovisningen av uppdraget.

Rapporten innehåller en övergripande beskrivning av samhällsekonomisk analys och hur denna kan användas i arbetet med att införa och utforma regleringar. Det ges även en internationell utblick över vad som pågår på detta område i andra länder och inom OECD. Vidare ges en kort introduktion till nationalekonomisk teori och dess betydelse för Transportstyrelsens arbete med effektivare regelgivning. Utifrån teoringenomgången beskrivs sedan två praktiska tillämpningar, dels den samlade effektbedömningen som används av Trafikverket och dels den handbok som används vid utformning av regleringar i Kanada. Slutligen presenteras en utbildningsplan och en utvecklingsplan för framtagande av effektsamband och värderingar som är relevanta för Transportstyrelsens arbete.

I Beräkningshandledningen i rapportens bilaga beskrivs hur samhällsekonomisk metodik kan användas i arbetet med Transportstyrelsens konsekvensutredningar. I handledningen presenteras en mall, utvecklad utifrån Trafikverkets arbete med samlad effektbedömning, som kan användas som stöd i arbetet med samhällsekonomiska konsekvensanalyser vid Transportstyrelsen. Vidare beskrivs vilket underlag som idag

finns som kan vara användbart i Transportstyrelsens arbete.Handledningen innehåller även en analys över redan genomförda konsekvensutredningar och beskrivning av vad de behöver kompletteras med för att svara upp till kraven på en samhällsekonomisk konsekvensanalys.

Methodology for quantified impact assessment for the Swedish Transport Agency

by Gunnar Lindberg and Lena Nerhagen

VTI (Swedish National Road and Transport Research Institute)

SE-581 95 Linköping, Sweden

Summary

Transport is an area where the public sector plays an important role for the design and the functioning of the system. In Sweden the overriding goal for transport policy is to ensure the economically efficient and sustainable provision of transport services for people and businesses throughout the country. When making changes to the system there is a need for information on the advantages and disadvantages of different policy options so that the decisions are based on balanced evidence. To meet these ends, the methodology of cost-benefit analysis is applied as a decision support tool, especially regarding decision related to infrastructure investment.

The Swedish Transport Administration and the Swedish Transport Agency have the main responsibility for the design and functioning of the transport system in Sweden. The former is responsible for the infrastructure while the latter is more concerned with the management of traffic and the design of rules and regulations. The Swedish Transport Agency also exercises supervision.

In 2012 the Swedish Transport Agency commissioned VTI to develop a first version of a calculation handbook to be used in the impact assessments performed by the Agency, together with a plan for education on how to perform this type of assessment. Our proposition is presented in this report. Based on a number of case studies of impact assessment recently performed at the Agency we have assessed what kind of information that needs to be included in their impact assessments. We have also investigated which methods are used internationally, and by the Swedish Transport Administration, to perform this type of analysis. Using this information we present a draft for a calculation handbook based on the experience and material used at the Swedish Transport Administration. We also present an education plan. However, since there is a difference between issues related to investments in infrastructure and management issues, we also suggest a plan for development of the calculation handbook and its use within the Agency.

1 Uppdragets syfte och bakgrund

Sjukvård, försvar, infrastruktur, skola och en mängd andra varor och tjänster produceras inte av konkurrerande privata företag. I stället är det politiskt valda församlingar i kommunen, landstinget och staten som avgör vilka tjänster som ska tillhandahållas i gemensam regi, i vilken omfattning det ska ske och om verksamheten ska bekostas med skatter och/eller avgifter. Politiska beslut fattas om att tillhandahålla nyttigheter som annars inte hade producerats, som annars hade framställts i för liten omfattning eller som hade tillhandahållits på villkor som inte uppfattas som fördelningspolitiskt acceptabla. I större eller mindre omfattning delegeras beslutsfattandet till olika delar av den offentliga administrationen.

För att beslutsfattare ska kunna ta ställning till om investeringar i denna typ av nyttigheter bör genomföras eller inte, och hur olika system ska utformas, krävs ett tillfredsställande beslutsunderlag. Genom att så långt som möjligt sammanfatta de effekter som varje åtgärd kan bedömas få, dess nyttor liksom dess kostnader, desto mer troligt är det att beslut fattas som i det långa loppet gynnar hela samhällets välfärd. Ett sådant utfall kallas samhällsekonomiskt effektivt eftersom resurser har använts på bästa sätt och hänsyn har tagits till negativa effekter såsom luftföroreningars påverkan på människors hälsa eller risken för olyckor i olika sammanhang. För att undersöka om ett system fungerar på detta sätt används samhällsekonomisk konsekvensanalys där det undersöks om de negativa effekter som ändå uppstår är avvägda mot de nyttor som systemet ger. Möjligheten att uppnå detta begränsas dock av tillgången på information. Analys av osäkerheter är därför en viktig del i denna typ av beslutsunderlag. Underlaget i den samhällsekonomiska analysen ger också grunden för en fördelningsanalys av vilka som vinner och vilka som förlorar på åtgärden.

Transportsektorn är ett av de områden där den offentliga sektorn till stora delar utformar infrastrukturen och staten påverkar också genom olika styrmedel funktionen hos transportsystemet. Genom att ställa krav på kunskap hos föraren, bilarnas prestanda, hastigheter mm försöker staten åstadkomma ett transportsystem som ger tillgänglighet med begränsade negativa effekter i form av olyckor samt miljö- och hälsopåverkan. Trafikverket och Transportstyrelsen är de två huvudansvariga myndigheterna för transportsystemets utformning och funktion. Skillnaden dem emellan är att medan Trafikverket arbetar med utformning av infrastrukturen, arbetar Transportstyrelsen med åtgärder som syftar till ett effektivt utnyttjande av systemet. Det handlar om att införa och granska de regler som används på transportområdet. Transportstyrelsen utövar också tillsyn vilket innebär att man övervakar enskilda aktörers verksamhet i syfte att uppnå regelefterlevnad och därigenom det övergripande målet om ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem. En annan skillnad är att Trafikverkets tillämpning av samhällsekonomiska analyser är väl utvecklad även i ett internationellt perspektiv med en historia sedan 1960-talet medan Transportstyrelsen inte börjat använda dessa metoder.

1.1 Uppdrag och innehåll

Transportstyrelsen har gett VTI i uppdrag att ta fram en beräkningshandledning samt en utbildningsplan för Transportstyrelsens konsekvensutredningar. I ett första skede innebär uppdraget att ta fram en preliminär beräkningshandledning med principiella resonemang och beskrivningar av samhällsekonomisk analys samt information om samhällsekonomiska värderingar. I uppdraget har inte ingått att sammanställa en kalkylmanual kring effektidentifiering och värdering eftersom kunskapsluckorna om

framförallt nödvändiga effektsamband är betydande. Det är dock möjligt att fördjupa arbetet framöver och därför beskrivs en utvecklingsplan när det gäller framtagande av de för Transportstyrelsen relevanta effektsambanden.

Uppdraget redovisas till Transportstyrelsen i form av en rapport med en beräkningshandledning som separat bilaga. Rapporten innehåller en övergripande beskrivning av samhällsekonomisk analys och hur denna kan användas i arbetet med att införa och utforma regleringar. I Beräkningshandledningen beskrivs hur samhällsekonomisk metodik kan användas i arbetet med Transportstyrelsens konsekvensutredningar och vilket underlag som idag finns. Beskrivningen utgår ifrån några redan genomförda konsekvensutredningar för de fyra trafikslagen.

I rapportens kapitel 1 presenteras uppdraget och det ges en internationell utblick över vad som pågår på detta område i andra länder. Drivande i arbetet med effektivare regelgivning är bl a OECD. Vidare beskrivs det regelverk som Transportstyrelsen och andra svenska myndigheter har att följa.

I rapportens kapitel 2 ges en kort introduktion till nationalekonomisk teori och dess betydelse för Transportstyrelsens arbete med effektivare regelgivning. I kapitlet beskrivs också de rekommendationer som ges av OECD (2008) samt innehållet i två handböcker på området, dels det dokument om Samlad effektbedömning som tagits fram av Trafikverket i Sverige och som specifikt handlar om analyser på transportområdet och dels Kanadas övergripande rekommendationer som gäller alla myndigheter.

I rapportens kapitel 3 presenteras en utbildningsplan och en utvecklingsplan för framtagande av effektsamband och värderingar som är relevanta för Transportstyrelsens arbete. Ett underlag för detta arbete är beräkningshandledningen i rapportens bilaga.

1.2 Samhällsekonomisk analys – motiv och tillämpning internationellt

I den nationalekonomiska litteraturen argumenteras för att samhällsekonomiska analyser skulle kunna bidra till mer samhällsekonomiskt effektiv styrmedelsutformning (Morgenstern, 2011; Hahn, 2010; Farrow och Shapiro, 2009; Hultkrantz och Nilsson, 2004; Mattsson, 2004). Internationellt pågår ett arbete, bl.a. lett av OECD, för att få till stånd ett mer systematiskt arbete med denna typ av beslutsunderlag. OECD (2008) har tagit fram en handbok där en metodik för en s k Regleringskonsekvensbeskrivning (RKB) beskrivs. En RKB är mer omfattande än en samhällsekonomisk konsekvensanalys av en enskild åtgärd eftersom den inleds med en problembeskrivning som följs av en analys av *olika verktyg* för att uppnå det önskvärda målet¹. Om reglering av något slag ses som den bästa åtgärden fortsätter arbetet med en fördjupad analys av dess konsekvenser.

I OECDs handbok diskuteras också motiven för att genomföra denna typ av analys. Det konstateras att en reglering ofta leder till effekter som inte är så lätta att upptäcka utan

¹ Det finns många beteckningar för denna typ av analys. I denna rapport använder vi begreppet samhällsekonomisk analys som en övergripande beteckning, där regleringskonsekvensbeskrivning är en metodik för analys av behov och utformning av styrmedel, medan samhällsekonomisk konsekvensanalys är ett samlingsnamn för olika metoder för att beräkna effekterna av ett styrmedel. Beroende på problem kan olika metodiker användas för att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys, exempelvis samhällsekonomisk kalkyl (även kallad kostnadsnyttoanalys eller CBA) eller kostnadseffektivitetsanalys (även kallad CEA).

djupare analys. Exempelvis kan en förändrad reglering leda till ändrat beteende hos enskilda individer på ett sätt som kan motverka regleringens syfte. Som exempel nämns att regleringar som syftar till att göra flyg mer säkert men som leder till prisökningar kan få fler människor att använda bil vilket är ett mer riskfyllt färdmedel. Det är för att fånga dessa effekter som RKB behövs. Ytterligare ett motiv är för att göra beslutsfattandet mer transparent och säkerställa att effekterna av en reglering på olika delar i samhället klarläggs.

Flera länder har infört krav på denna typ av analys och även inrättat institutioner som ska se till att kraven efterlevs. Tidigast ute var USA som 1981 lagstodgade att denna typ av analys behövde genomföras om den planerade åtgärder kunde innebära stora kostnader för samhället eller stora effekter på konkurrensen. Denna lagstiftning har därefter uppdaterats och nuvarande krav utgår ifrån Executive Order 12866 "Regulatory Planning and Review" samt annan lagstiftning som anger kravet på offentlighet när det gäller beslutsfattande och beslutsunderlag. Det finns en speciell institution, "the Office of Management and Budget", som ansvarar för dessa frågor och de har även gett ut en allmän vägledning kallad *Circular A-4*².

I Kanada infördes år 1999 en regel som säger att en samhällsekonomisk kalkyl (CBA) måste genomföras för alla signifikanta regleringsförslag. Den reglerande myndigheten måste tydligt visa att en reglering är överlägsen alternativa icke-regleringar. Beviset gäller inte bara att nyttan ska överstiga kostnaden utan också att åtgärden maximerar nyttan över kostnaden. Under 2007 ersattes denna regel med en ny "Cabinet Directive on Streamlining Regulation" som kräver att alla förslag ska utvärderas för att maximera nettonyttan för hela samhället och att myndigheterna visar hur fördelningen ser ut av nyttor och kostnader mellan olika påverkade grupper, sektorer och regioner. Analysinsatsen ska styras av proportionalitetsprincipen dvs. att insatsen att genomföra CBA ska stå i relation till den förväntade påverkan som förslaget har. I den nya guiden "Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposal" noteras också att effektivitet inte är det enda beslutsunderlaget utan också fördelningsanalysen är viktig. Ansvaret för arbetet ligger hos "The Treasury Board"³.

I Australien har det funnits krav på denna typ av analys men sedan 2010 pågår ett förändringsarbete som syftar till att förenkla och förbättra för att öka efterlevnaden. Det finns en avdelning vid finansdepartementet "Office of Best Practice Regulation" (OBPR), som ska vägleda myndigheter i arbetet med att genomföra analyser innan regleringar införs. Det är sedan år 2010 OBPR som avgör om en s k "Regulatory Impact Statement" behöver tas fram som underlag inför en reglering. Tjänstemän måste därför alltid kontakta OBPR när de tror att det finns behov av en reglering. Styrande för om en sådan analys krävs är bl a hur många som berörs. Till stöd för myndigheternas arbete finns även "Best Practice Regulation Handbook". För närvarande pågår en utredning om hur dessa regler förhåller sig till de som rekommenderas av OECD⁴.

EU började arbeta mer aktivt med denna typ av analys under 1990-talet (Pearce, 1998). En handbok har tagits fram och uppdaterats (EC, 2009) och flera EU-länder har deltagit i "Better Regulation in Europe - The EU 15 project".⁵ Detta är ett samverkansprojekt mellan OECD och Europeiska kommissionen. Syftet är att beskriva utvecklingen inom de 15 ursprungliga EU-länderna och hur deras nuvarande arbete förhåller sig till de

² <http://www.whitehouse.gov/omb>

³ <http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/abu-ans/abu-ans-eng.asp>

⁴ <http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/gov-requirements.html>

⁵ http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_34141_41909720_1_1_1_1,00.html

riktlinjer som tagits fram samt ge rekommendationer för fortsatt arbete. Inom ramen för detta projekt har även en analys genomförts av hur detta arbete bedrivs i Sverige (OECD, 2010).

1.3 Arbete med konsekvensanalyser i Sverige

I Sverige finns ingen direkt motsvarighet till den lagstiftning som beskrivs ovan för USA, Kanada eller Australien. Allmänt sett gäller att alla nya lagförslag ska underkastas en analys av dess konsekvenser. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att Riksdagen har krävt att regeringen ska redovisa ekonomiska konsekvenser i propositioner samt genom Kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser (SFS 1998:1474, 14 §). I denna sägs bl.a. att om ett förslag i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för stat, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser göras i betänkandet. Den nu gällande kommittéförordningen har dock tonat ned kraven på beslutsunderlag jämfört med en tidigare och strängare variant av förordningen som uttryckligen krävde samhällsekonomiska analyser.

Det finns även en förordning som reglerar hur förvaltningsmyndigheter under regeringen vid beslut om föreskrifter eller allmänna råd ska producera konsekvensutredningar (SFS 2007:1244). Förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Regleringen gäller inte för interna föreskrifter mm. I övrigt ska en myndighet innan den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd så tidigt som möjligt i) utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning, och ii) ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

Om det finns risk för att någon eller något lider omedelbar skada kan en konsekvensutredning dock genomföras efter beslutet. En myndighet kan också göra bedömningen att det saknas skäl för att genomföra en konsekvensanalys men då måste skälen till ett sådant beslut dokumenteras. En myndighet ska också enligt förordningen följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras.

SFS 2007:1244 ersatte en tidigare förordning om särskild konsekvensanalys av regleras effekter för små företags villkor (SFS 1998:1820). Det är Tillväxtverket som ska ansvara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning. I samband med införandet av den nya förordningen inträttades även en statlig kommitté Regelrådet. Rådets uppgift är att bistå regeringen och myndigheterna i arbetet med regelförenkling för företag. Utöver krav på en allmän konsekvensutredning finns även en detaljerad beskrivning av den information som krävs när det gäller att beskriva vilka konsekvenser en reglering får på företagets verksamhet. Konsekvensutredningen ska ha ett visst innehåll, se Tabell 1.

Tabell 1 *Kraven på innehåll i konsekvensanalys enligt förordning SFS 2007:1244*

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

En viktig skillnad mellan dessa krav och de som beskrivits ovan för andra länder är att det inte finns krav på att en samhällsekonomisk analys ska genomföras där kostnaden för en reglering jämförs med nyttan av densamma. Kraven på analys av hur en reglering påverkar olika grupper i samhället verkar också skilja sig åt. Av vad som framgår av de presentationer som genomfördes i samband med att lagen trädde i kraft, och Regelrådets uppdrag och rapportering, verkar det framförallt vara att beskriva konsekvenser för företagen som är det huvudsakliga syftet med lagen. Regelrådet lämnar årliga rapporter och enligt de som producerats till dags dato framgår att över hälften av de konsekvensbeskrivningar som genomförts är bristfälliga (Regelrådet, 2011).

I OECDs analys av Sveriges arbete med "Better Regulation" (OECD, 2010) sägs det bl.a. att Sverige skiljer sig från andra länder genom ett decentraliserat offentligt beslutsfattande där kommunerna har stort ansvar. Gällande arbetet med regleringar konstateras att det finns nationella riktlinjer men att det är ett stort fokus på hur näringslivet och företagandet påverkas. Man rekommenderar därför att andra aspekter (sociala, miljömässiga etc) ska ges större uppmärksamhet på ett mer balanserat sätt. Som stöd för det fortsatta arbetet ges en rad rekommendationer, däribland att det är viktigt att upprätta gemensamma riktlinjer, som bör användas på olika beslutsnivåer, samt att säkerställa att nationella myndigheter använder dessa eftersom de i praktiken är de som utformar många styrmedel. Betydelsen av ex ante utvärderingar av regleringar betonas också.

Inom Transportstyrelsen har ett sådant arbete inletts. Under år 2010 togs en rad dokument fram som ska vägleda arbetet med regleringskonsekvensbeskrivningar, se t ex Transportstyrelsen (2010). Andra myndigheter arbetar också med frågan. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap genomför för närvarande projekt inom detta område för tillämpning vid analyser av krisberedskapsåtgärder. Samhällsekonomisk analys har också i den senaste miljömålpropositionen fått en mer uttalad roll (Prop. 2009/10:155) och det framgår sedan år 2010 av Naturvårdsverkets instruktion att myndigheten ska arbeta med att utveckla arbetet med samhällsekonomiska analyser inom miljömålsarbetet. Även Trafikverket har i sin instruktion ett ansvar för att "utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet" (SFS 2010:185 2§4). Trafikverket har också i sitt arbete börjat tillämpa den s k fyrstegsprincipen som innebär att man stegvis inventerar vilka möjligheter det finns till att lösa ett problem i transportsystemet.

2 Regleringskonsekvensbeskrivning (RKB) – teori och metodik

Att samhället på olika sätt begränsar enskilda aktörers beteenden beror på att det finns olika marknadsmisslyckanden som innebär att en oreglerad marknad inte leder till önskvärd nivå på samhällets välfärd. Dessa marknadsmisslyckanden är av olika slag såsom bristande information, externaliteter i form av utsläpp som skadar miljö och hälsa eller att det uppstår en monopolsituation som innebär att en enskild aktör kan bestämma vad som produceras och till vilket pris⁶.

Syftet med regleringar är att uppnå en ökad nivå på samhällets välfärd. Var denna nivå ligger är dock inte objektivt mätbar utan beror på människors värderingar vilka i sin tur påverkas av kultur, ekonomiskt tillstånd, förekomsten av olika risker, institutionella och tekniska förhållanden osv (Sterners, 2003). Kunskap och tillgång till information är också faktorer som påverkar intresset för och möjligheten till att uppnå samhälls-ekonomisk effektivitet. Under de senaste 30 åren har exempelvis olika styrmedel för att begränsa transportsektorns miljöpåverkan tillkommit i takt med att kunskapen om de negativa effekterna blivit kända. Som exempel kan nämnas övergången till blyfri bensin och kraven på katalysatorer som minskat utsläppen av kvävedioxider.

Utmaningen för samhällets beslutsfattare är att väga samman de olika önskemål som finns när det gäller välfärdshöjande åtgärder som säkrare vägar, god sjukvård, bra skola och andra nyttigheter. Idealt vore att kunna tillgodose alla önskemål men detta är inte möjligt i och med att samhällets resurser är begränsade. Med resurser menas i detta sammanhang inte statens finanser i form av skatter utan det handlar om tillgången på insatsvaror som krävs för att producera en vara eller en tjänst. Det finns vid varje tidpunkt en begränsad mängd insatsvaror i form av energi, kompetens, arbetskraft och tillgänglig tid som kan användas i produktionen av de nyttigheter som efterfrågas. För samhället handlar det alltså om att bidra till att fördela dessa resurser så att de används för att uppnå den kombination som leder till högsta möjliga välfärd.

2.1 Grundläggande styrmedelsteori

Att styra så att resurser används effektivt och leder till olika mål för förbättrad välfärd är en stor utmaning. Varje enskild samhällelig beslutsfattare och varje förvaltning eller myndighet är en del av ett system där enskilda beslut borde leda till bästa möjliga utfall för samhället i stort. Varje dag fattas ett stort antal små och stora beslut och det är omöjligt för den enskilde beslutsfattaren att känna till alla olika delar i systemet. Samhället försöker därför både genom utformningen av organisation och ansvarsfördelning och genom krav på beslutsunderlag få ett väl fungerande beslutsfattande som leder fram till en effektiv styrning.

Det är för att minska risken för suboptimeringar och ineffektivitet som det behöver finnas regler om att konsekvensanalyser av olika åtgärder ska genomföras på olika beslutsnivåer i förvaltningen⁷. Större förändringar innebär behov av mer djupgående

⁶ Inom nationalekonomin finns det ett delområde som fokuserar på den offentliga sektorns roll och funktion i det ekonomiska systemet. Detta område kallas vanligtvis Offentlig ekonomi och kurser ges vid de flesta universitet i Sverige. Inom detta område finns specialområden såsom Miljöekonomi som behandlar hur samhället kan bidra till hushållning med naturresurser (se Sterners, 2003 för en översikt). Inom bägge dessa områden används samhällsekonomiska konsekvensanalyser för att studera effekterna av olika alternativ (se Hultkrantz och Nilsson, 2004, för en översikt och Mattson, 2004, för en djupare diskussion om kostnadsnyttoanalysen och dess tillämpning i svensk förvaltning).

⁷ Se SFS 1998:1474, 14; SFS 2007:1244, 4 §; SFS 2010:182 10 §.

analyser i form av utredningar, medan mindre beslut kräver enklare konsekvensanalyser. Det är dock viktigt, inte minst av demokratiska skäl, att dessa genomförs på ett systematiskt sätt för att öka transparensen och jämförbarheten.

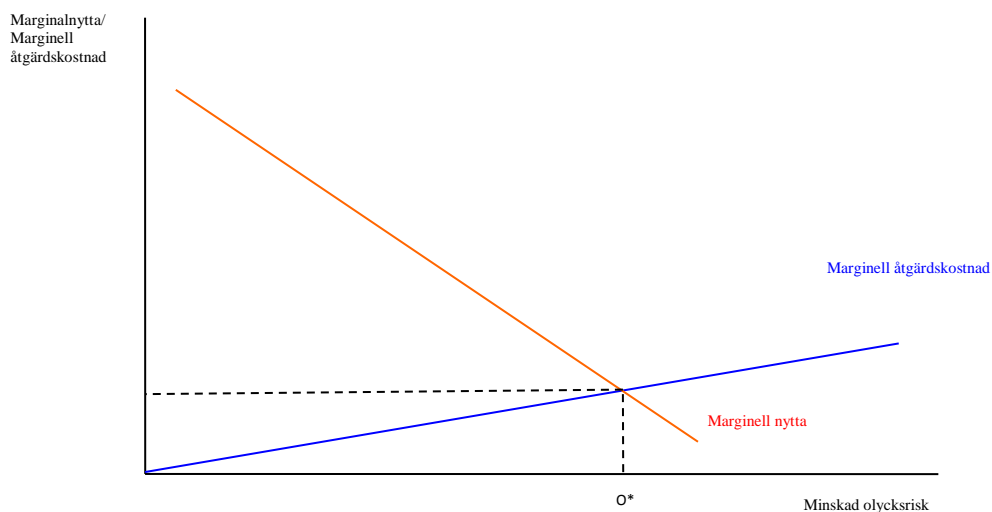
Det finns olika sätt att åstadkomma en styrning av en viss aktivitet. Ofta brukar styrmedel delas in i två huvudgrupper; **administrativa** eller **marknadsbaserade**. Dessa huvudgrupper har olika effekter på människors beteende och samhällsekonomin vilket beskrivs i den teoretiska litteraturen. Om samhället med säkerhet vill uppnå en viss effekt är det exempelvis säkrare med administrativa styrmedel medan marknadsbaserade styrmedel innebär större flexibilitet för enskilda aktörer att anpassa sitt beteende, något som i sin tur vanligtvis innebär ett samhällsekonomiskt mer effektivt utfall. Ytterligare en skillnad mellan dessa styrmedel är att marknadsbaserade styrmedel ger större incitament till att genomföra kontinuerliga anpassningar av en verksamhet.

2.1.1 Analysverktyget – jämförelse av fördelar och nackdelar med gemensamt mått

För att utvärdera funktionen hos ett styrmedel krävs kunskap om vilka effekter det får på systemet i stort och vilka resurser som krävs för att effekterna ska uppnås. I ekonomisk teori brukar denna information sammanfattas i form av två kurvor, en som beskriver fördelarna, mätt som den marginella nyttan med förändrade effekter, och nackdelarna, mätt som förändringen i den marginella åtgärdskostnaden. Det är förändring i effekter och resursförbrukning som mäts men för att kunna göra jämförelser används monetär värdering som mått. De effekter som ofta inkluderas är restiden, res- eller fordonskostnader, olyckor, luftföroreningar, buller etc (se vidare tabell 4).

Ett vanligt antagande är att den marginella nyttan avtar i takt med att den totala effekten blir större (ju mer vi har av en vara eller tjänst desto lägre uppskattar vi ytterligare en enhet) medan den marginella åtgärdskostnaden ökar, det krävs efterhand mer resurser för att åstadkomma en given förändring. Utifrån kunskap om dessa kurvor går det både att diskutera vad som är en önskvärd nivå på samhällets insatser men också det förväntade utfallet av olika styrmedel. I figur 1 har vi gjort en illustration som gäller någon åtgärd för att minska olycksrisken i samhället. Det kan handla om halkbekämpning vintertid. I utgångsläget är halkbekämpningen liten och olycksrisken hög. Den marginella nyttan av en åtgärd är därför hög men den marginella åtgärdskostnaden är liten. Vid O^* är den marginella nyttan av en riskreduktion lika stor som den marginella åtgärdskostnaden. Detta är den nivå på halkbekämpning som är samhällsekonomiskt effektiv. Om samhället fortsätter att genomföra åtgärder för att minska olycksrisken ändå mer kommer samhällets kostnader för detta att överstiga samhällets nytta. För samhället är det därför sällan effektivt att nå en nollnivå utan en viss risk, om än liten, är det som är optimalt⁸.

⁸ Se Mattsson (2004) för en beskrivning av metoden.



Figur 1 Samhällsekonomisk analys, grafisk illustration av nytta, kostnad och samhällsekonomisk effektivitet

I de flesta fall handlar det dock om att analysera konsekvenserna av mindre förändringar i ett givet system. Även här behövs kunskap om marginella förändringar i nyttor och åtgärdskostnader men i detta fall är syftet framförallt att avgöra om åtgärden ger förväntade effekter och kanske även vilka aktörer i samhället som kommer att påverkas av den. Det kan också vara viktigt att närmare granska åtgärdskostnaden, d v s vilken resursinsats som krävs för att uppnå en viss effekt samt om åtgärden kanske leder till oväntade effekter inom andra områden. Inom ekonomisk teori diskuteras s k undanträngningseffekter som innebär att krav på en viss åtgärd innebär att andra inte kan genomföras i och med att resurserna inom ett visst område är begränsade.

Ytterligare en anledning till att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning kan vara för att avgöra det mest kostnadseffektiva sättet att åstadkomma en viss förändring. I detta fall handlar det om att åtgärdskostnaden kan skilja sig åt mellan olika åtgärder och det handlar om att hitta den åtgärd som ger störst effekt per åtgärdskostnad (krona). Det kan också vara så att det är flera olika aktiviteter som bidrar till ett visst problem och att åtgärdskostnaden skiljer sig åt dem emellan. I detta fall kan det handla om att utforma åtgärden på ett sådant sätt att kraven på verksamheterna skiljer sig åt. När det gäller besiktning av fordon skiljer sig exempelvis kraven åt mellan olika fordon. För fordon som sällan används skulle besiktning varje år innebära en hög åtgärdskostnad per körd km jämfört med fordon som används regelbundet. Det skiljer sig även åt mellan äldre och yngre fordon eftersom olycksrisken är olika.

2.1.2 Transportstyrelsens verksamhet ur teoretisk synvinkel

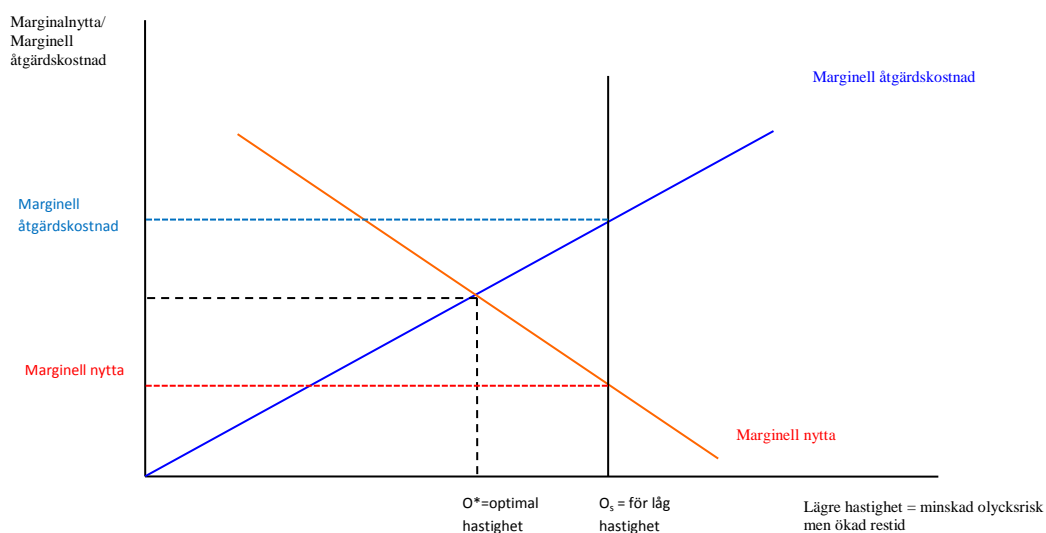
Den verksamhet som Transportstyrelsen ägnar sig åt handlar framförallt om att utforma krav på verksamheter som myndigheten själv eller andra offentliga aktörer sedan på olika sätt kontrollerar att de efterlevs. I instruktionen anges att huvuduppgiften är att myndigheten ska svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten har även ansvar för att samordna de statliga myndigheternas trafiksäkerhetsarbete. Vidare handlägger myndigheten internationella ärenden inom sitt ansvarsområde och arbetar med tillkomst och övervakning av

internationella överenskommelser. Myndigheten ska även övervaka järnvägsmarknaden och har ett ansvar att se till att regelverk och rutiner som man disponerar är kostnads-effektiva och enkla för medborgare och företag.

I regleringsbrevet för 2012 anges att Transportstyrelsen ska ha ”särskilt fokus på att utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning samt regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning i syfte att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom myndighetens ansvarsområde”. Dessutom ska man ”utveckla sitt arbete med regelförenkling”.

Transportstyrelsens verksamhet handlar alltså framförallt om administrativa styrmedel. I litteraturen brukar detta illustreras genom att man antar att samhället inför krav på en viss verksamhet, t ex hastighetsgräns på en vägsträcka. Om samhället eftersträvar att minimera olyckorna vore en möjlighet att införa låga hastighetsgränser på alla vägar. Den marginella nyttan för samhället i detta fall är att risken för olyckor och effekterna av dem minskar men detta sker på bekostnad av att den marginella åtgärdskostnaden, i detta fall tidsåtgången för att resa en viss sträcka, ökar.

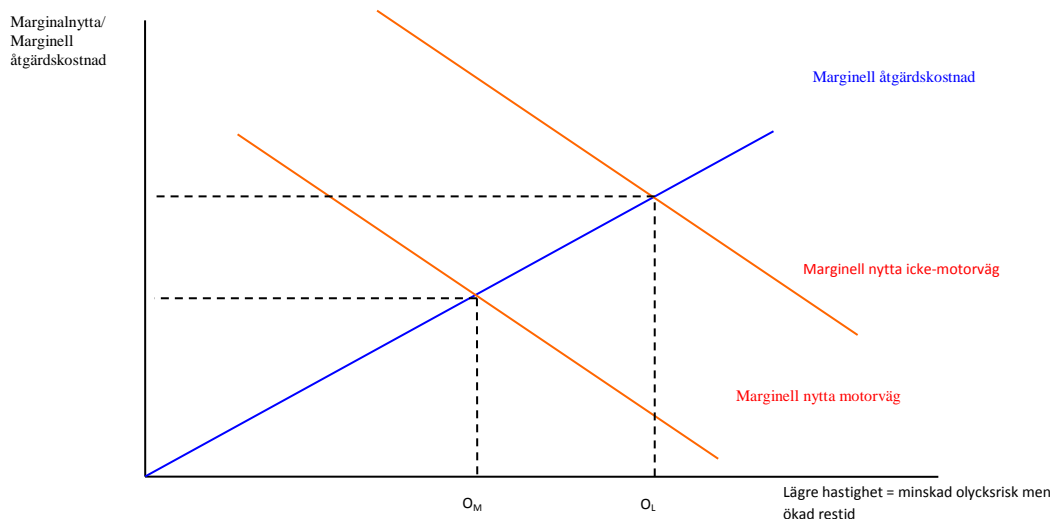
I figur 2 illustreras en situation där hastighetsgränsen är satt på en nivå O_s . För att åstadkomma denna nivå räcker det inte att införa lagstiftning utan för att åstadkomma önskvärd effekt krävs sanktioner (t ex böter) i kombination med övervakning⁹. Denna kostnad ska vid analysen ingå som en del i den marginella åtgärdskostnaden. Givet att kurvorna speglar samhällets nytta respektive kostnad på ett korrekt sätt så är situationen i figuren inte samhällsekonomiskt effektiv. Detta beror på att den införda hastighetsgränsen innebär att nyttan av minskad olycksrisk är mindre än åtgärdskostnaden för att åstadkomma detta. Samhällsekonomisk effektivitet uppnås vid O^* där Marginell nytta=Marginell åtgärdskostnad.



Figur 2 Grafisk illustration av samhällsekonomisk avvägning mellan lägre hastighet (ökad restid) och ökad olycksrisk

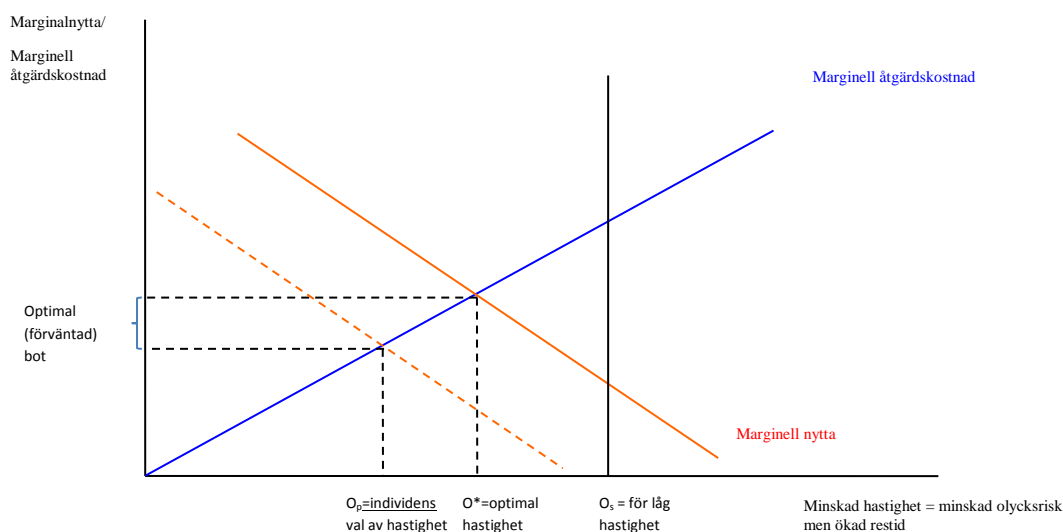
⁹ Hade det varit möjligt att avgiftsbelägga de som ville köra fortare skulle ett alternativ till övervakning vara att en avgift togs ut vid alla hastighetsöverträdelser. Med en avgift motsvarande Böter* hade den optimala hastighetsnivån O^* på vägen uppnåtts.

Denna typ av analys kan även användas för att förklara varför hastigheterna bör anpassas efter de förhållanden som råder utefter en väg. I figur 3 anges hur en förändring i hastighet påverkar olycksrisken och därmed den marginella nyttan av minskad hastighet för två olika typer av vägar. Den marginella åtgärdskostnaden antas vara densamma oavsett vilken väg som trafikeras. Eftersom olycksrisken är lägre på motorvägen vid en viss given hastighet är det samhällsekonomiskt effektivt att tillåta en högre hastighet på denna väg än på en väg som saknar separerade körfält.



Figur 3 Grafisk illustration av varför det är samhällsekonomiskt motiverat med olika hastighetsgränser på olika vägar

Analysen kan även användas för att beskriva vad en helt oreglerad hastighet skulle innebära, se figur 4. Vi antar att individen upplever en lägre personlig olycksrisk än vad samhället gör. Det kan bero på att individen inte är medveten om sambandet mellan hastighet och risk, att han bara betraktar sin egen risk och har skyddat sig själv genom ett säkrare fordon än andra trafikanter eller att han inte behöver bära kostnaderna för en olycka på trafik- eller socialförsäkringssystemet. Individens marginella nytta av att sänka hastigheten är mindre än samhällets. Individen kommer därför att välja en hastighet som är högre än den som är optimal för samhället (streckade linjen O_p i figur 4). Här uppkommer det grundläggande behovet av en reglering; individens beslut ger inte det samhällsekonomiskt bästa utfallet – det finns konsekvenser utanför individens beslut såsom externa effekter i form av ökad olycksrisk. Genom att till exempel sätta en bot kopplat till hastigheten, som med hänsyn till upptäcktssannolikheten (vi kallar det "en förväntad bot") korrigerar gapet mellan individens och samhällets kostnader, kommer individen ges incitament till regelefterlevnad.



Figur 4 Grafisk illustration av varför det är samhällsekonomiskt motiverat med exempelvis böter

Utmaningen för denna typ av analys är att avgöra storleken på de underliggande effekterna och kvantifiera resursåtgången för att åstadkomma en viss effekt. Våra illustrationer ovan har varit förenklingar av verkligheten och de kurvor vi ritat är den förväntade effekten för en viss typ av väg. I exemplen ovan kan även andra nyttokomponenter, som minskade utsläpp till luft, behöva inkluderas. Och åtgärdskostnaden kan också variera. Hänsyn måste även till att sannolikheten för att nå den önskvärda nivån på trafiksäkerhet varierar eftersom det inte är troligt att alla trafikanter väljer att följa fastställda hastighetsgränser. En faktor som påverkar detta är risken för sanktioner i form av böter (d v s den förväntade boten). Denna risk beror på vilka resurser som sätts av för övervakning av trafiken.

Lärdomen från denna genomgång är att vid analys av regelverk inom transportsektorn finns behov av att förstå och kunna fastställa hur olika aktörer som är verksamma i transportsystemet beter sig. Det handlar såväl om de som använder transportsystemet som om de som ska genomföra aktiviteter för att garantera systemets funktion. Transportstyrelsen ställer exempelvis krav på kvaliteten i körkursundervisningen men även krav på säkerhetsarbete hos verksamhetsutövare som järnvägsbolag. Myndigheten ställer även krav på funktionaliteten hos infrastrukturen, de som underhåller den och hur underhållsarbetet bedrivs¹⁰. Vid en konsekvensanalys handlar det därför om att

¹⁰ I inriktningsdokumentet för forskning och innovation inom BVFF (se www.bvff.nu) sägs det angående säkerheten vid underhållsarbeten på järnväg: "Under senare år har det varit en negativ utveckling när det gäller olyckor och tillbud i samband med arbeten i spårområde. Flera olyckor med dödlig utgång har inträffat. Enligt Trafikverkets bedömning är de brister som har orsakat olyckorna och tillbudena inte regelverket som sådant utan istället efterlevnaden av dessa bestämmelser. Bedömningen är vidare att bristerna i efterlevnaden i första hand består i att arbeten utförs utan rätt skyddsform samt att skydds- och säkerhetsplaneringen inte utförs korrekt. Under 2011 tog Trafikverket i samråd med Branschen fram ett antal åtgärder för att stärka säkerheten. Transportstyrelsen gav Trafikverket ett föreläggande att omedelbart eller i närtid genomföra dessa åtgärder. Vidare vill Transportstyrelsen se en förändring i attityd och i tillämpning av regler och rutiner som har en praktisk effekt på antalet olyckor och tillbud. Under 2011 infördes också ett antal förändringar i reglerna för arbete i spårområde (BVF923). På det hela taget finns det anledning att se allvarligt på brister i kompetens inom såväl Trafikverket som hos entreprenörerna liksom att attityden till säkerhetsarbetet behöver förbättras/utvecklas."

uppskatta hur väl olika aktörer genomför sina uppgifter. Detta påverkas i viss mån av Transportstyrelsens eget arbete med övervakning och tillsyn. För denna typ av analys krävs alltså förståelse för hur olika incitament påverkar en viss verksamhet. Dessutom behöver analysen innehålla information om de resurser som krävs, t ex i form av övervakning, för att en åtgärd ska ge förväntad effekt. Detta eftersom det också är en samhällskostnad.

Vi har ovan sagt att samhällsekonomisk effektivitet uppnås då marginell nytta = marginell åtgärds kostnad. Men det är sällan vi kan säga direkt att ”detta är den åtgärd då marginell nytta = marginell åtgärds kostnad och alltså den bästa åtgärden”. Istället utvärderar vi ofta (och helst) olika alternativa åtgärder och bedömer om åtgärden är samhällsekonomiskt lönsam, dvs om nyttan överstiger kostnaden. Om den är lönsam rör vi oss mot denna optimala punkt. Den absolut högsta samhällsekonomiska lönsamheten uppnås just då marginell nytta = marginell åtgärds kostnad. Återgår vi till figur 4 och utgår från kunskapen att *ytan under den marginella nyttokurvan är den totala nyttan och ytan under den marginella åtgärds kostnaden är den totala kostnaden* kan vi titta på tre åtgärder. Antag att vi utgår från en hastighet mellan origo och O_p och analyserar en åtgärd som sänker hastigheten till O_p . Vi ser direkt att förändringen i den totala nyttan (ytan under den röda heldragna kurvan) är större än förändringen i kostnaden (ytan under den blå kurvan); alltså är åtgärden en god idé att genomföra. Men vi ser också att en åtgärd som sänker hastigheten från O_p till O^* också är samhällsekonomiskt lönsam. Sammantaget borde vi alltså röra oss till O^* . Men skulle vi nu titta på en ytterligare sänkning från O^* till O_s ser vi att förändringen i kostnaderna (ytan under den blå kurvan) överstiger förändringen i nyttan (ytan under den röda kurvan) och åtgärden är inte samhällsekonomiskt lönsam.

2.2 RKB – innehåll

Betydelsen av att analysera regleringar har även lyfts fram alltmer internationellt och inom OECD har det sedan flera år pågått ett arbete med att sprida kunskap om en gemensam metodik för RKB. Allt fler länder börjar också inrätta institutioner som ska ansvara för detta arbete¹¹. Samhällsekonomiska konsekvensanalyser är en viktig del i ett sådant underlag. Syftet med en RKB är att säkerställa att regleringen är det bästa sättet att lösa ett givet problem och att den är samhällsekonomiskt effektiv, d v s att nyttan av regleringen överstiger kostnaden för att genomföra den. I OECD (2008) beskrivs mer utförligt syftet med en RKB och vad den bör innehålla. Varje RKB ska även sammanställas så att underlaget för en reglering blir tillgängligt för andra än de som fattar beslutet. I tabellen beskrivs vad en sådan sammanställning bör innehålla, vilket också är en kortfattad checklista av vad som bör ingå i en RKB.

¹¹ Se http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_2649_34141_35258801_1_1_1_1,00.html

Tabell 2 Vad en RKB bör innehålla enligt OECD's handbok.

Rubrik	Beskrivning
Målsättning	Tydlig beskrivning av den politiska målsättningen och målet med regleringen
Problemet	Ge en översiktlig beskrivning av innehållet i och omfattningen av det problem som regleringen ska adressera
Förslaget till reglering	Förklara förslaget till reglering: <ul style="list-style-type: none"> - Beskriv regleringarna - Beskriv vem som har laglig rätt att reglera - Beskriv vilka som påverkas av regleringen (medborgare, företag och offentlig sektor) - Beskriv hur efterlevnaden ska övervakas och säkerställas
Analys av nyttor och kostnader	Gör en tydlig beskrivning av vilka nyttor och kostnader som regleringen medför för olika grupper: <ul style="list-style-type: none"> - Administrativa - Ekonomiska - Sociala - Miljömässiga - Övervakning och efterlevnad
Jämför kostnader och nyttor	Sammanställ identifierade kostnader och nyttor i en tabell där de anges i monetära termer eller genom en beskrivning
Identifiera alternativ	Beskriv vilka alternativ till den föreslagna regleringen som har övervägts
Jämför kostnader och nyttor för alternativen	Beskriv nyttor och kostnader för de alternativ som övervägts
Jämför alternativen med regleringsförslaget	Beskriv varför regleringen är att föredra framför de alternativa lösningarna
Konsultation	Beskriv processen som genomförts för att få in synpunkter från berörda parter. Gör en lista över vilka som haft möjlighet att lämna synpunkter på förslaget och summera deras synpunkter.

Detta är i princip innehållet även i de handböcker som tagits fram i USA, Kanada, Australien och EU. I dessa beskrivs dock processen i lite annan ordning. En viktig del inledningsvis är att analysera problemet och vilka olika lösningar utöver reglering som är möjliga. Om slutsatsen av detta blir att en reglering är nödvändig så följer en fördjupad samhällsekonomisk analys av regleringens konsekvenser.

Som illustration återger vi innehållet i två handböcker. I avsnitt 2.2.1 presenterar vi innehållet i Trafikverkets dokument Samlad effektbedömning. Detta är intressant eftersom det är ett exempel från Transportområdet som närmare beskriver vilken typ av underlag som behövs för transportsektorn för att kunna kvantifiera effekter på tillgänglighet, säkerhet eller miljö utöver finansiella kostnader. I avsnitt 2.2.2 beskrivs innehållet i Kanadas handbok. Denna är intressant eftersom den har en grundlig genomgång av de inledande delarna i en konsekvensanalys; problembeskrivning och diskussion om alternativa lösningar. Den har även tydliga rekommendationer om konsultationsprocessen och hur resultaten av analysen ska göras tillgängliga.

2.2.1 Trafikverkets samlade effektbedömning

Även om Trafikverkets ansats är inriktad mot samhällsekonomisk analys av investeringar finns det anledning att förhålla sig till deras angreppssätt. Dels kan Transportstyrelsen dra nytta av de samhällsekonomiska värderingar som tas fram och dels finns det ett värde i att få beslutsunderlag inom transportsektorn som är jämförbara

mellan myndigheter. Vid utformningen av beräkningshandledningen har Trafikverkets Samlade effektbedömningen¹² därför använts som utgångspunkt (se bilagan).

Den samlade effektbedömningen är ”ett sätt att strukturerat och sammanfattande beskriva en föreslagen åtgärd inom transportsektorn, dess kostnader och de effekter som den förväntas få om den skulle genomföras”. Det underliggande syftet är att bedömningen ska utgöra ett beslutsunderlag och informationsmaterial för både beslutsfattare, tjänstemän och medborgare. Bedömningen ska också fungera som ingång för den som vill söka ytterligare information om åtgärden i fråga. Metoden är framför allt utformad för utvärdering av olika typer av åtgärder inom transportsektorn, både i inriktnings- och åtgärdsplaneringen och på både nationell och regional nivå. Det kan gälla såväl traditionella infrastrukturåtgärder och sektorsåtgärder, som ekonomiska styrmedel och lagstiftning. Vid behov kan den anpassas till andra användningsområden. Metoden ersätter dock inte mera övergripande analyser av behov och av vilka åtgärdstyper som kan vara lämpliga.” (Trafikverket, 2009). Den samlade effektbedömningen inleds med en sammanfattande information och beskrivningar enligt nedan

- SAMMANFATTANDE KOMMENTAR
- BESKRIVNING
 - Nuläge
 - Problem och önskemål
 - Förslag till åtgärd
- EKONOMI OCH PLANERING
 - Anläggningskostnad inkl. riskbedömning och ev. finansiering
 - Komplexitet och möjlighet till etappindelning
 - Tidshorisont
 - Planeringsläge, fysisk och ekonomisk plan
- SAMMANHANG
 - Andra förutsättningar av betydelse samt relation till andra åtgärder
 - Alternativa åtgärder för att uppnå syftet

Därefter presenteras kalkylförutsättningar i form av diskonteringsår, prisnivå etc samt de samlade nyckeltalen dels avseende samhällsekonomisk effektivitet och dels avseende kostnadseffektivitet med avseende på trafiksäkerhet respektive restid.

¹² Vi presenterar den information om samlad effektbedömning som fanns tillgänglig när arbetet med denna rapport inleddes. Trafikverket har nu tagit fram en uppdaterad version, se <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Metod-for-samlad-effektbedomning/>. Den är dock mer utförlig varför den tidigare versionen använts i denna rapport eftersom rapporten syftar till att ge en översiktlig bild av vilka komponenter som kan ingå i en konsekvensanalys på transportområdet.

Tabell 3 Trafikverket nyckeltal

Nyckeltal

Nyckeltal samhällsekonomisk effektivitet ⁴	Huvudanalys	Känslighetsanalys			
	Investeringskostnad 50 %	(Huvudanalys) Inv. kostnad 85 %	Noll trafik tillväxt (Inv. kostnad 50 %)	Hög trafik tillväxt (Inv. kostnad 50 %)	CO ₂ (Inv. kostnad 50 %)
Nettonuvärde					
Nettonuvärdeskvot, NNK					
Nyttokostnadskvot, NK					
Investeringskostnad minus restvärde (diskonterat inkl. SF)					

Nyckeltal Kostnadseffektivitet⁵

Trafiksäkerhet (Mkr/DSS): ____ Trafiksäkerhet (Mkr/Räddat liv): ____ Restid (kr/timme): ____

Därefter presenteras en detaljerad tabell över de ingående kalkylresultaten för prognosåret samt nuvärdet av effekterna över åtgärdens livslängd. Tabellen är uppdelad avseende påverkade grupper; resenärer, näringsliv/godskunder etc.

Tabell 4 Innehåll i Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyl

Samhällsekonomisk effekt		Effekt prognosår 2020		Nuvärde, miljoner kr
Resenärer	Restid	XXX	Persontimmar ⁶	XXX Mkr
	Reskostnad	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Vägavgift/vägs katt	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Restidsosäkerhet, förseningar	XXX	Persontimmar	XXX Mkr
	Komfort	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Näringsliv/Godskunder	Transporttid	XXX	Tontimmar ⁷	XXX Mkr
	Transportkostnad	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Vägavgift/vägs katt	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Restidsosäkerhet, förseningar	XXX	Tontimmar	XXX Mkr
	Övriga effekter godskunder	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Trafikföretag	Biljettintäkter	XXX	Mkr exkl moms	XXX Mkr
	Trafikeringskostnad ⁸	XXX	Mkr exkl moms	XXX Mkr
Budgeteffekter	Drivmedelsskatter, moms, banavgifter	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Externa kostnader	Trafiksäkerhet	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Emissioner HC	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Emissioner NOx	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Emissioner SO2	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Emissioner Partiklar	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Emissioner CO2	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Slitage ⁹	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Övrigt	Buller	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Plankorsningar väg/järnväg	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Barriär	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
	Annan	XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Drift och underhåll, väg		XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Drift och underhåll, jvg		XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Reinvesteringar		XXX	Mkr/år	XXX Mkr
Investeringskostnad 50 % minus Restvärde, inkl. SF		-	-	XXX Mkr
Nettonuvärde		-	-	XXX Mkr

För trafiksäkerhet och avgasemissioner presenteras även effekterna antal dödade/svårt skadade, lindrigt skadade och egendomsskador respektive antal ton per år av respektive luftförorening samt koldioxid. Vidare ska information lämnas om ej prissatta (värderade) effekter i enlighet med tabellen nedan.

Tabell 5 Trafikverkets effektmått

Typ av effekt/mått	Kvantifierad effekt	Kvalitativ bedömning/ uppskattad storleksordning
Buller* (om ej med i kalkyl)	Om sådana uppgifter finns, markeras annars med -	
Påverkan landsbygd		
Påverkan tätort		
Påverkan naturområden		
Exploaterings effekter		
Arbetsmarknadseffekter		
Restidsosäkerhet/trängsel (om ej med i kalkyl)		
Ev. fler relevanta effekter/mått...		

*För effekter som har utretts separat hänvisas till referens i referenslistan.

Åtgärdens måluppfyllelse beskrivs slutligen mot de transportpolitiska målen och det lämnas utrymme för en diskussion om målkonflikter. Det finns även här anledning för Transportstyrelsen att titta på Trafikverkets praxis om man dessutom vill uttrycka sina konsekvensanalyser gentemot de transportpolitiska delmålen.

Tabell 6 Måluppfyllelse

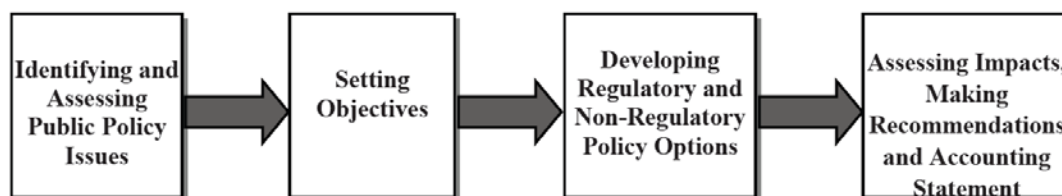
Transportpolitiskt mål	Bedömning av åtgärdens bidrag till måluppfyllelse
Tillgänglighet	
Transportkvalitet	
Säkerhet	
Miljö	
Regional utveckling	
Jämställdhet	
Det övergripande målet*	

* Bedömning av såväl samhällsekonomisk effektivitet som långsiktig hållbarhet.

2.2.2 RKB i Kanada

Analysen beskrivs i den Kanadensiska guiden i fyra steg. Noterbart är att de tre första stegen avser problem- och målformulering liksom utformning av alternativa regleringar och andra åtgärder. Det är först i det fjärde steget som själva samhällsekonomiska konsekvensanalysen diskuteras. De fyra stegen är:

1. Identifiering av den offentliga policy frågan, studier av problemet, bedömning av risker och definition av basscenariot
2. Beskriva målet för policyn
3. Utveckling av alternativa regleringar och icke-regleringar och en analys av hur dessa påverkar basscenariot
4. Genomföra en "impact analysis", inkluderande en CBA, fördelningsanalys och "accounting statement" av alternativ och ge rekommendationer för åtgärder



Figur 5 Analysstegen i riktlinjerna för kanadensiska reglerings CBA

Steg 1: Identifiera frågan, risker och basscenario

Här betonas vikten av riskbedömning i förhållande till scenarioet med och utan den föreslagna regleringen. Scenarierna utgår från ett basscenario över tiden där man för en diskussion att basscenariot bör vara optimalt utan regleringar, dvs det vore fel att jämföra en optimalt hanterad reglering med ett icke-optimalt basalternativ.

Steg 2: Sätta målen

Efter att man identifierat frågan och analyserat risker liksom bedömt hur basscenariot ser ut diskuteras om en offentlig intervention är nödvändig eller inte. Om den bedöms nödvändig bestäms vilka mål som ska uppnås - ekonomiska, miljömässiga eller sociala – i konkreta termer som i framtiden kan följas upp.

Steg 3: Utveckla alternativa regleringar och andra alternativ

Guiden betonar vikten av att analysera flera alternativa lösningar på problemet, allt från reglering till frivilliga överenskommelser eller andra icke-reglerande åtgärder (marknadsbaserade) liksom olika former av kombinationer av dessa. Valet av åtgärder baseras på en preliminär analys eller på erfarenhet från tidigare fall. Ytterligare en aspekt som lyfts fram är åtgärdens tidsaspekt dvs. hur åtgärden kan förändras över tiden samt andra dimensioner som påverkar åtgärden såsom regionala skillnader. Listan över alternativa regelringsansatser liksom "icke-regleringsansatser" sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 7 Regleringsansatser i kanadensiska guiden liksom alternativa ansatser

Effektstandard vs ingenjörsk- eller design standard	I det förra fallet regleras en aktivitetens effekter medan de i de andra fallen är själva aktiviteten som regleras. T ex en reglering av hur många decibel en bil får bullra jämfört med en reglering av vilken typ av bullerdämpande däck bilen måste vara utrustad med.
Hårdhet och efterlevnad	Det är inte alltid som ett nollutsläpp är den nivå som maximerar netto nyttan och inte heller 100 % laglydnad är med säkerhet den eftersträvade nivån.
Tidpunkten	Genom ett tidigt införande av regelringen maximeras ofta nyttan medan en senare implementering ger de påverkade tid att anpassa kostnaderna och således lägre kostnader. Netto nyttan är ofta störst om en viss anpassningstid tillåts.
Internationell och regionala aspekter	Genom harmonisering kan kostnaderna reduceras. Vidare kan regleringar behöva anpassa för förutsättningar i olika regioner.
Storleken på företag	Den proportionella regleringskostnaden är högre på små företag än på stora. Det medför att regleringen bör ta detta i beaktande.
Övervaknings metod	Övervakningsmetoder används för att säkerställa laglydnad. Straff för överträdelser påverkar också nyttor och kostnader.
Alternativa ansatser	
Handelsbara rättigheter	Rör framförallt miljöproblem där ett tak på de samlade utsläppen sätts medan rättigheterna att släppa ut inom detta ges till ägare av en utsläppsrätt. Utsläppsrätten kan köpas och säljas. Den ursprungliga tilldelningen av utsläppsrätten kan endera ske genom att de ges bort eller att de auktioneras ut. Systemet genererar kostnader för att skapa en marknad genom administration och övervakning vilka ska inkluderas i en CBA.
Skatter och avgifter	Skatter och avgifter kan sättas på den reglerade aktiviteten i olika former. Själva avgiften är en transferering och ingår inte i CBA. Däremot uppstår åtgärds kostnader liksom administrationskostnader.
Subventioner och skatteincitament	Liknar skatter och avgifter.
Deposit – Refund system	I dessa system betalas en avgift för en aktivitet vilken är återbetald vid ”rätt” beteende.

Steg 4 Bedöma nyttor och kostnader

För att bedöma påverkan genomförs tre aktiviteter; i) identifiera alla effekter med och utan regleringen; ii) sedan bedöma hur dessa effekter är relaterade till de underliggande variablerna som kan förväntas förändras över tiden (t ex inkomst); iii) och slutligen bedöma utvecklingen för dessa underliggande variabler för att göra en bedömning av effekterna över tiden (t ex trafikförändringar).

Guiden innehåller därefter en ganska traditionell diskussion, utifrån nationalekonomisk teori, om mätning av nyttorna i form av betalningsvilja mätt med marknadspriser, ”revealed preferences” (RP), ”stated preferences” (SP) eller ”benefit transfer”. Noterbart är att man verkar fokusera på effekter på kanadensare. Vidare landar man i slutsatsen att betalningsviljan kan summeras över individer utan någon fördelningsviktning men att man bör göra en redovisning av hur nyttor och kostnader fördelar sig.

Enligt handboken bör risk och osäkerhet hanteras med känslighetsanalyser inklusive Monte Carlo simuleringar. Kriteriet för den ”bästa” regleringen enligt ett effektivitetsperspektiv är *Alternativet med den högsta netto nyttan (nyttor-kostnader)*. Alternativa kriterier som nuvärdekvot (nyttor/kostnader) är problematiska enligt guiden eftersom den normerar med kostnaden. Vid styrmedelsanalys finns inte på samma sätt som vid investeringar en (investerings)budget som ska användas på effektivaste sätt. Att då uttrycka effektivitet i förhållande till en (fiktiv) kostnad blir felaktigt. Även internräntan diskuteras men avfärdas (Jenkins och Giraldez, 2007).

3 Utvecklingsarbete och utbildningsplan

I juni 2010 fastställde Transportstyrelsen en vägledning för konsekvensutredningar vid myndigheten. I det dokumentet görs förtydliganden av vad de olika delarna i en konsekvensanalys enligt förordning SFS 2007:1244 ska innehålla. Dessa beskrivningar överensstämmer väl med vad som brukar ingå i en RKB. Det dokumentet har varit en utgångspunkt för detta uppdrag och i beräkningshandledningen presenteras en metodik för att kunna genomföra denna typ av analys på ett systematiskt sätt. Vidare beskrivs med några exempel hur denna metodik kan tillämpas i myndighetens arbete. I exemplet används några av de konsekvensanalyser som under senare år genomförts av Transportstyrelsen, se Tabell 8. Det är värt att notera att flera av dessa är genomförda innan nuvarande vägledning för konsekvensutredningar fastställdes. Detta förklarar varför flera av konsekvensutredningarna inte innehåller alla de delar som beskrivs i vägledningen från 2010.

Tabell 8 Analyserade konsekvensutredningar

Nr	Sektor	Föreskrift	Typ av underlag	Datum	Återfinns i bilagan
A	Luftfart	Föreskrifter och allmänna råd om markering av föremål som kan utgöra en fara för luftfarten	Konsekvensutredning	2010-05-20	Avsnitt 3.1
B	Luftfart	Transportstyrelsens föreskrifter om utnämning av leverantör av flygtrafiktjänster	Konsekvensutredning	2010-06-16	Avsnitt 3.5.1
C	Luftfart	Transportstyrelsens föreskrifter om luftledning för starkström som anläggs i närheten av flygplats	Konsekvensutredning	2011? dnr 2011-2214	Avsnitt 3.5.2
D	Järnväg	Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom järnvägsområdet	Konsekvensutredning	2011-05-08	Avsnitt 3.2
E	Vägtrafik	Föreskrifter om riskutbildning för behörighet A och A1	Konsekvensutredning	2009-03-23	Avsnitt 3.3
F	Vägtrafik	Föreskrifter om introduktionsutbildning för privat övningskörning, behörighet B	Konsekvensutredning	2010-06-08	Avsnitt 4.2
G	Vägtrafik	Införlivande av tredje körkortsdirektivet	(Slutlig) Konsekvensutredning	2011-02-09	Avsnitt 3.5.3
H	Sjöfart	Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:52) om marin utrustning	Konsekvensutredning	2011-09-13	Avsnitt 3.4

Slutsatsen av genomgången av de genomförda konsekvensutredningarna är att de saknar viktiga delar som behövs för att kunna genomföra en RKB. Fokus i många av utredningarna är på effekter för näringslivet. Det är dock inte så konstigt med tanke på att det enligt OECD (2010) är ett fokus som Sverige har i arbetet med konsekvensutredningar. Detta är alltså en tradition inom svensk förvaltning och det kan därför behövas ett långsiktigt och systematiskt arbete med att förändra etablerade metoder. Delar i detta arbete är att utveckla rutiner och underlag som underlättar en ny typ av analys, som exempelvis den metodik som presenteras i beräkningshandledningen, men det handlar också om ett arbete med att ta fram det underlag som behövs för att denna typ av mer omfattande analys ska kunna genomföras.

I detta kapitel diskuterar vi i avsnitt 3.1 vilka utvecklingsbehov som finns för att denna metodik ska kunna användas. I avsnitt 3.2 diskuterar vi hur arbetet med att förbättra kunskapen om metodiken kan genomföras.

3.1 Utvecklingsarbete

Som nämns i inledningen av rapporten arbetar Transportstyrelsen huvudsakligen med införande och utformning av regleringar. Det underlag som idag finns för att genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser på transportområdet är framförallt framtagna av Trafikverket med syfte att vara underlag för investeringsbeslut. Det finns därför behov av att arbeta med att ta fram underlag som är anpassade till de myndighetsbeslut som Transportstyrelsen fattar. Det finns också behov av att ha rutiner för hur myndigheten ska hantera den brist på underlag för att genomföra en samhällsekonomisk analys som kan finnas. Vidare behöver befintliga styrdokument, handledningar och checklistor utvecklas eller nya tas fram som ger organisationen stöd i arbete med att på ett systematiskt sätt arbeta med samhällsekonomiska analyser.

Genomgången av de exempel vi tagit del av visar att problembeskrivning och analys av alternativa lösningar inte har getts så stort utrymme. Som både den teoretiska genomgången (avsnitt 2.1.2) och det fördjupade exemplet (beräkningshandledningen avsnitt 4.2) visar så kan det finnas alternativa åtgärder som är mer samhällsekonomiskt effektiva och det är därför viktigt att detta utreds. Vid genomförande av en samhällsekonomisk analys är det därför viktigt att vilket som ska vara jämförelsealternativet (exempelvis dagens reglering eller miniminivån i nya EU regleringar) diskuteras. Vidare kan det finnas fler än ett utredningsalternativ som borde analyseras. Från fall till fall handlar det alltså om att avgöra om det är en fullständig RKB som ska genomföras eller om handläggaren ska fokusera på att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys liknande Trafikverkets samlade effektbedömning. Här kan det vara användbart med någon form av checklista som gör det möjligt att bedöma vilken typ av analys som är lämplig.

3.1.1 Tillämpa beräkningshandledningen i vardagen

Inom ramen för detta uppdrag har vi tagit fram en beräkningshandledning. Dess struktur skiljer sig i viss mån från det innehåll som finns i nuvarande vägledning för konsekvensanalyser. Beräkningshandledningen baserar sig på den struktur som brukar användas för att beskriva innehållet i en samhällsekonomisk konsekvensanalys. Vi tror det underlättar utvecklingsarbetet inom området om en sådan struktur även i Transportstyrelsens arbete. Enhetliga definitioner är viktiga för att kunna ha en diskussion om metoden både internt och externt med det omgivande samhället. Vi rekommenderar därför att nuvarande vägledning beskrivs enligt den struktur som presenteras i beräkningshandledningen och också att det tas fram checklistor enligt de förslag som presenteras i beräkningshandledningen.

3.1.2 Metoder för att hantera kunskapsluckor

Av de exempel som beskrivs närmare i beräkningshandledningen framgår att det ofta finns olika källor att tillgå för att göra en uppskattning på storleken av en effekt eller den monetära värderingen. Det är också troligtvis så att det redan idag inom myndigheten finns kunskap hos enskilda medarbetare om olika effektsamband. Ett

systematiskt arbete med att dokumentera sådana relevanta effektsamband behöver inledas.

Saknas effektsamband behöver det fastställas om det är kunskap som behövs eller om det för en viss typ av beslut kan utelämnas. För att kunna avgöra det behövs en uppskattning av effektens storlek och den monetära värderingen av effekten. Ofta kan en bedömning göras i den inledande genomgången av de effekter som behöver ingå i en analys. Denna bedömning bör dokumenteras. Känslighetsanalysen kan också användas för att bedöma betydelsen av en enskild effekt. Om den visar att även väldigt höga värden på en enskild komponent inte påverkar utfallet av analysen så kan den komponenten utelämnas.

3.1.3 Litteratur och forskningsresultat

Det finns idag en omfattande litteratur både om metodiken för konsekvensanalyser och om de underlag som används för den typen av analyser. Med Trafikverket som förebild kan säkert även den kunskap som tas fram på detta sätt sammanställas i handböcker som kan användas i det vardagliga arbetet. Det är rimligt att Transportstyrelsen samarbetar med Trafikverket kring utveckling av samhällsekonomiska värderingar inom ramen för ASEK. Även det arbete som bedrivs inom ramen för andra myndigheter såsom MSB och Naturvårdsverket bör ha producerat kunskap som kan användas i Transportstyrelsens arbete. Men vi ser också att inom området effektsamband är Transportstyrelsens utvecklingsbehov unikt i Sverige då man måste fokusera på effekten av olika former av styrmedel inom transportsektorn. Vi har också noterat att internationellt är denna typ av analys betydligt vanligare än i Sverige. Vi rekommenderar därför att noggrannare söka erfarenhet från den internationella arenan. Ett närmare samarbete med någon eller några internationella miljöer bedömer vi kommer att vara fruktbart. Utöver detta finns antagligen fler unika svenska effektsamband som behöver utvecklas.

3.2 Utbildningsplan

Som beskrivs i kapitel 2 bygger RKB på nationalekonomisk teori. Att genomföra konsekvensanalyser enligt denna metodik kräver i olika stor utsträckning, beroende på beslutets omfattning, kunskap om analysens grunder. För att genomföra en analys krävs både kunskap om var relevant information kan inhämtas men ofta också en grundläggande förståelse för transportsystemet och dess effekter för att kunna avgöra vad som är relevant att ta med i analysen. Inom organisationen krävs därför en viss grundläggande kunskap hos enskilda medarbetare men också expertstöd som kan bistå med hanteringen av mer komplexa frågor. Vidare menar vi att det behövs skapas en efterfrågan för denna typ av analys internt inom organisationen. En viktig del i detta är att det på chefsnivå efterfrågas denna typ av beslutsunderlag. Vi tror att det då krävs en mer grundläggande förståelse för syftet med samhällsekonomiska analyser. I följande avsnitt skissar vi därför på två typer av utbildningen där den första riktar sig till handläggare som rutinmässigt arbetar med konsekvensanalyser. Den andra, som inkluderar mer om nationalekonomisk teori, riktar sig till chefer inom myndigheten.

3.2.1 Utbildning i utvecklade konsekvensanalyser

Vi beskrev inledningsvis att det finns en betoning i de konsekvensanalyser som vi tagit del av mot att analysera konsekvenser för näringslivet. För att sprida kunskap vad som behöver ingå i en samhällsekonomisk konsekvensanalys föreslår vi en utbildning där

den metodik vi föreslår introduceras med användning av ett antal fallstudier. Vid genomgång av dessa fallstudier diskuteras de antaganden som ligger till grund för om en effekt ska inkluderas eller inte men även var information kan hämtas om olika effektsamband. Vid genomförande av detta uppdrag testades nuvarande material på några handläggare under en eftermiddag och redan på så kort tid kunde det grundläggande synsättet med avvägning mellan olika effekter för samhället introduceras. Mötet mellan handläggare inom olika områden gav också en god insikt i de olika typer av frågor som kan uppstå vid genomförandet av denna typ av analys. Ett sådant situationsanpassat upplägg på utbildningen kräver en kursledning som har bred erfarenhet av arbetet med samhällsekonomisk analys för att kunna redogöra för hur både stora och små problem kan lösas. Underlag för denna utbildning är en utökad vägledning enligt beräkningshandledningen och inledningsvis de exempel som redovisas i kapitel 3 i beräkningshandledningen. Utbildningen kan kompletteras med att deltagarna som hemuppgift får genomföra en konsekvensanalys på egen hand som sedan diskuteras i gruppen.

3.2.2 Utbildning i marknadsmisslyckanden och styrmedelsval

Transportstyrelsen är en myndighet som framförallt arbetar med regleringar av en marknad men i förvaltningsuppdraget ingår även tillsyn och övervakning. Detta är frågor som rör de som bidrar till styrningen av verksamheten inom organisationen. Vi anser därför att det för denna grupp behövs en bredare introduktionskurs i grunderna för nationalekonomisk teori för att öka förståelsen för behovet av och syftet med en mer omfattande samhällsekonomisk analys som RKB. Utöver den grundläggande utbildning som beskrivs i avsnitt 3.2.1 behövs även en genomgång av de delar som presenteras i kapitel 2 i denna rapport. Även i detta fall är det relevant att utgå från för myndigheten relevanta exempel. I Beräkningshandledningen i bilagan finns i kapitel 4 ett exempel på en sådan analys.

3.2.3 Sammanfattning

Av de förslag som presenteras ovan rekommenderar vi att följande prioriteras:

1. Utbilda chefer i frågeställningarna i en samhällsekonomisk analys så de kan stötta medarbetarna i en förändring
2. Strukturera den egna vägledningen för konsekvensanalyser så att en samhällsekonomisk analysgång blir naturlig
3. Samarbeta med Trafikverket inom ramen för ASEK för att sammanställa och utveckla samhällsekonomiska värderingar
4. Sök samarbete internationellt för att lära om arbete med att konsekvensanalysera förändringar i regleringar.
5. Påbörja ett arbete med att samla in den stora kunskap om effektsamband som redan finns i organisationen. Komplettera detta med internationella erfarenheter
6. Parallellt med detta utbildas medarbetarna successivt. Redan idag görs mycket bra arbete utan att det läggs i den samhällsekonomiska analysens ram. Allteftersom stegen 1 – 5 genomförs kompletteras de med utbildningsinsatser.

Referenser

- EC (2009) Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92.
http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf
- Farrow S. and Shapiro S. (2009) The Benefit-Cost Analysis of Security Focused Regulations, Journal of Homeland Security and Emergency Management.
- Hahn R. (2010) Designing Smarter Regulation with Improved Benefit-Cost Analysis. Journal of Benefit-Cost Analysis: Vol, 1. Iss. 1, Article 5.
- Hultkrantz L. och Nilsson J-E. (2004) Samhällsekonomisk analys. SNS förlag
- Jenkins G.P and Giraldez J. (2007) Canadian Regulatory Cost-Benefit-Analysis. Treasury Board of Canada and Queen's University. 1 July 2007.
- Mattson B (2004) Kostnads-nyttoanalys - värdegrunder, användbarhet och användning. Räddningsverket
- Mellin A. and Nerhagen L. (2010) Health effects of transport emissions – A review of the state of the art of methods and data used for external cost calculations. S-WOPEC working paper 2010:7
- Morgenstern R.D. (2011) Reflections on the Conduct and Use of Regulatory Impact Analysis at the U.S. Environmental Protection Agency. RFF Discussion paper 11-17. Resources for the future. Prepared for the RFF Conference “Can Greater Use of Economic Analysis Improve Regulatory Policy at Independent Regulatory Agencies?”
- OECD (2008) Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Version 1.0 October 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/48/14/44789472.pdf>
- OECD (2010) Better regulation in Europe – Sweden.
<http://www.oecd.org/dataoecd/26/5/45419072.pdf>
- Pearce D. (1998) Environmental Appraisal and Environmental Policy in the European Union. Environmental and Resource Economics Vol. 11, No. 3-4, pp 489-501
- Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete
- Regelrådet (2011) Regelrådet Årsrapport 2011. <http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/Arsrapport-20111.pdf>
- SFS 1998:1474 Kommittéförordningen
- SFS 1998:1820 Förordning om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor
- SFS 2007:1244 Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning
- SFS 2010:182 Förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen
- SFS 2010:185 Förordning med instruktion för Trafikverket
- Stern T (2003) Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management. Resources for the Future.
- Tillväxtverket (2012a) Manual för att mäta företagens administrativa kostnader enligt Standardkostnadsmodellen. PM Tillväxtverket version 2.1.
- Tillväxtverket (2009) Användarmanual för mät databasen Malin. Tillväxtverket 091019.
- Trafikverket (2009) Samlad effektbedömning –Handledning 090831

Trafikverket (2012) Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.

http://www.trafikverket.se/PageFiles/73641/samhallsekonomiska_principer_och_kalkyl_varden_for_transportsektorn_asek_5_kapitel_1_inledning.pdf

Transportstyrelsen (2010) Konsekvensutredningar. Vägledning. Version 1.0. Juridikavdelningen. Dnr 2010-336

BILAGA

Beräkningshandledning för Transportstyrelsens konsekvensutredningar

Preliminär version 2012-12-31

1 Konsekvensanalys vid Transportstyrelsen – metodik

Det finns i svensk lagstiftning krav på att en konsekvensutredning ska genomföras av myndigheter (se förordning 2001:244). Transportstyrelsen har i dokumentet *Konsekvensutredningar - Vägledning* (dnr 2010-336) mer utförlig beskrivit vad som ingår i de olika delarna i en konsekvensutredning utifrån myndighetens verksamhet. Punkten 3 handlar om att beskriva vilka som berörs och punkten 4 om att beskriva vilka ”kostnadmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen”. Angående punkt 4 säger vägledningen att det ”ingår att redovisa kostnadmässiga samt andra (ekonomiska, sociala och miljömässiga) konsekvenser som kan uppkomma med anledning av den nya eller ändrade regleringen”. Det anges också att avsikten är att säkerställa att de positiva konsekvenserna överstiger de negativa, d v s att ”utreda hur stor del av problemet som kan förväntas försvinna som en följd av den föreslagna regleringen, värdera förändringen samt ställa denna värdering mot de kostnader som regleringen förorsakar och att dra slutsatser av jämförelsen”.

I kapitel 1 i denna Beräkningshandledning presenteras en metodik för att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys som uppfyller det syfte som beskrivs i punkt 3 och 4 i vägledningen. I handledningen beskrivs vilken information som behöver samlas in för att göra en bedömning av de nyttor respektive kostnader som följer av en reglering¹³. I kapitlet presenteras också en mall som kan användas vid genomförande av en samhällsekonomisk konsekvensanalys. Utgångspunkten är den mall som Trafikverket tagit fram kallad Samlad effektbedömning (se avsnitt 2.2.1 i rapporten). Den är dock något modifierad eftersom Transportstyrelsen huvudsakligen genomför analyser av förändringar i regleringar där administrativa kostnader är en viktig komponent.

I kapitel 2 ges en beskrivning av det underlag som idag finns tillgängligt som kan användas för att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys inom Transportstyrelsens ansvarsområde. I kapitel 3 illustrerar vi hur mallen från kapitel 1 kan användas för att genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser. I kapitlet gör vi en utförlig analys av fyra av de exempel på konsekvensutredningar från Transportstyrelsen som vi tagit del av, ett för varje trafikslagen. I kapitel 4 vidgas diskussionen till hur samhällsekonomisk analys kan användas för att diskutera och jämföra effekten av olika typer av styrmedel. Med utgångspunkt från ett av de exempel vi tagit del av illustreras hur en regleringskonsekvensbeskrivning (RKB) kan genomföras och vilken information en sådan analys kan ge.

1.1 Konsekvensanalys av reglering – innehåll

I Transportstyrelsens vägledning anges olika komponenter som behöver beskrivas för att genomföra en konsekvensanalys. Det anges också att ambitionsnivån är beroende av vilken typ av regleringsändring som ska analyseras. De aspekter som enligt vägledningen ska beskrivas är:

- Ekonomiska konsekvenser
- Konsekvenser för tillgänglighet
- Konsekvenser för säkerhet, miljö och hälsa

¹³ För vissa typer av åtgärder kan det i stället vara mer relevant med en sk kostnadseffektivitetsanalys. I en sådan studeras bara åtgärds-kostnaden för att uppnå en viss effekt.

- Riskanalys (storleken på en riskförändring och eventuella konsekvenser)
- Värdering och sammanvägning av effekter

Detta är dock övergripande beskrivningar som måste omsättas till kvantifierbara komponenter för att en samhällsekonomisk konsekvensanalys ska kunna genomföras. I denna beräkningshandledning presenteras de olika komponenter som vanligtvis ingår i denna typ av analys och vilket underlag som finns att tillgå för att genomföra en sådan. Denna beräkningshandledning är strukturerad utifrån de steg som brukar ingå i en sk samhällsekonomisk konsekvensanalys¹⁴:

- Avgränsa till de som berörs
- Kvantifiera effekterna
- Värdera effekterna monetärt
- Diskontera och nuvärdesberäkna
- Göra en känslighetsanalys och ge rekommendationer

I analysen jämförs det förväntade utfallet efter regeländringen med ett jämförelsealternativ, vanligtvis nuvarande situation. Som underlag för analysen behöver olika uppgifter samlas in. Det handlar både om effektsamband, t ex hur risken för olyckor förändras vid en hastighetsförändring, och om värderingar, t ex materialkostnaden för en krockskadad bil. Dessa uppgifter behöver hämtas från olika källor och det handlar ofta om samband som är förenade med viss osäkerhet. En konsekvensanalys bör därför innehålla en sk känslighetsanalys som innebär ett test av hur robusta slutsatserna är för alternativ antaganden. För att genomföra en känslighetsanalys behövs information om osäkerheten för olika effektsamband och värderingar. Därför behövs en sammanställning av det underlag som används och om osäkerheten avseende använda ingångsvärden.

1.1.1 Avgränsa och identifiera

För analyser som berör en enda person är det inte något problem att bestämma att det är effekterna för denne av en åtgärd som ska beräknas. Också då den som fattar beslut sitter på ett företag är det uppenbart att man ska använda en företagsekonomisk kalkyl och studera hur företagets intäkter och kostnader förändras om ett beslut tas. Eftersom man normalt studerar effekterna av ett beslut för befolkningen i landet som helhet så är det dessa som ska räknas.

Denna definition av ”samhället” är emellertid numera kanske inte lika självklar som den har varit. Frågan är varför analysens gränser ska bestämmas av landets gränser med tanke på att flera viktiga policyfrågor berör de internationella och ibland globala konsekvenser som gemensamt fattade beslut kan få. Väginvesteringar i Sverige har betydelse för tyska husbilsturister på väg till semester i Norge. Svensk fiskepolitik i Nordsjön eller Östersjön berör fiskare och befolkning i flera angränsande länder. På motsvarande sätt påverkar beslut som får konsekvenser för utsläpp av koldioxid förutsättningarna för allt liv på jorden.

Å ena sidan är alltså finansieringen normalt nationell och besluten tas i nationella församlingar, som när Sverige bygger en bättre väg till Norge. Detta talar för att det är nyttan för det egna landets invånare som är central. Å andra sidan bygger Norge vägar som används av svenska turister. Vi samarbetar också med andra länder, inom EU och

¹⁴ Se huvudrapporten för en närmare beskrivning av denna metodik, dess syfte och innehåll.

globalt. På liknande sätt kan exempelvis en kommun vara särskilt intresserad av vilken nytta kommunens egna medborgare har av en satsning, t.ex. en idrottsarena eller ett skidspårsområde, som även andra personer kommer att utnyttja.

I praktiken görs fortfarande analyserna med fokus på konsekvenserna för invånarna i respektive land. Många gånger gör man emellertid ingen åtskillnad mellan konsumenter med olika medborgarskap, inte minst eftersom det normalt är svårt för planeraren att veta fordonens nationalitet. Det finns inte heller några principiella – om än praktiska! – problem med att generalisera analysen till att omfatta större geografiska områden, och som framgår av exemplen är detta ibland helt nödvändigt. Ett sätt att i praktiken lösa problem som dessa kan vara att redovisa effekter för invånarna i olika länder, kommuner, eller vad det kan gälla, skilda från varandra.

Vilka som berörs skiljer sig dock åt från åtgärd till åtgärd. Konsekvenserna kan också skilja sig åt mellan olika grupper. I Trafikverkets samlade effektbedömning har de därför gjort en finare fördelning över olika grupper och konsekvenser i samhället som kan behöva hanteras separat, se Tabell 1. Denna mall kan användas för att identifiera vilket underlag som behövs för att genomföra en konsekvensanalys. Jämfört med Trafikverkets mall har vi kompletterat med Administrativa kostnader eftersom det är en viktig komponent i Transportstyrelsens analyser. Var och en av dessa komponenter kan sedan omfatta olika effekter vilket vi beskriver närmare i avsnitten om kvantifiering.

Tabell 1 Mall för samhällsekonomisk konsekvensanalys

Samhällsekonomisk effekt	Effekt		Monetär värdering		Nuvärde (Mkr)
	Antal	Enhet	Antal	Enhet	
Resenär					
Näringsliv/Godskunder					
Trafikföretag					
Budgeteffekter					
Externa kostnader					
Administrativa kostnader					
Drift och underhåll					
Reinvesteringar					
Investeringskostnad					
Nettonuvärde					

Av tabellen framgår att för att kunna göra en samlad bedömning behövs information om två delar för respektive komponent; effekt och monetär värdering av effekten.

Produkten av dessa två ger underlag för det nuvärde som används i beräkningen av det samhällsekonomiska utfallet av en viss åtgärd.

1.1.2 Kvantifiera

En konsekvensanalys ska fånga samtliga konsekvenser av en åtgärd. Normen för vad som ska räknas som en konsekvens bestäms av de individer som räknas i sammanhanget, det vill säga det kollektiv som avgränsats i analysens första steg. Om en person som räknas upplever att en åtgärd har en positiv eller negativ effekt ska detta därför ingå som en komponent i en konsekvensanalys.

I Transportstyrelsens vägledning anges att Ekonomiska konsekvenser, Konsekvenser för tillgänglighet samt Konsekvenser för säkerhet, miljö och hälsa ska beskrivas. Som

nämndes inledningsvis är detta övergripande beskrivningar som måste omsättas i kvantifierbara effekter. Trafikverkets mall för Samlad effektbedömning innehåller en lista över sådana effekter. I Tabell 2 har vi återgett den men markerat med färg vilken typ av konsekvens som en viss effekt fångar. I tabellen återfinns exempelvis restid som en effekt. Den liksom övriga effekter som förväntas påverka tillgänglighet är markerade med grönt. Effekter som påverkar säkerhet, miljö eller hälsa är markerade med blått medan ekonomiska konsekvenser, sådana som innebär en finansiell kostnad, är markerade med orange. Som framgår av tabellen anges flera färger för exempelvis resenär och näringsliv. Att dessa behandlas separat har att göra med skilda värderingar vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

Tabell 2 Underlag för samhällsekonomisk konsekvensanalys

Samhällsekonomisk effekt	Effekt	Monetär värdering	Nuvärde (Mkr)
Resenär	Restid		
	Reskostnad		
	Vägavgift/vägs katt		
	Restidsosäkerhet/ förseningar		
	Komfort		
Näringsliv/ Godskunder	Transporttid		
	Transportkostnad		
	Vägavgift/vägs katt		
	Restidsosäkerhet/ förseningar		
	Övriga effekter		
Trafikföretag	Biljettintäkter		
	Trafikeringskostnad		
Budgeteffekter	Drivmedelsskatter		
	Moms		
	Banavgifter		
Externa kostnader	Trafiksäkerhet		
	Emissioner HC		
	Emissioner NOx		
	Emissioner SO ₂		
	Emissioner Partiklar		
	Emissioner CO ₂		
	Buller		
	Plankorsningar		
Barriärer			
Administrativa kostnader			
Drift och underhåll			
Reinvesteringar			
Investeringskostnad			

* I tabellen anges med färg vilken typ av konsekvens som en viss effekt avser att beskriva; ekonomisk konsekvens, konsekvens för tillgänglighet, konsekvens för säkerhet, miljö, hälsa

Ett vanligt problem i arbetet med att identifiera effekter är emellertid att kunna reda ut om en kostnad eller nytta uppstår just på grund av åtgärden eller om den skulle ha inträffat ändå. På en ny väg kan man förvänta sig att trafiken i framtiden ökar. Men trafiken skulle kanske ha ökat även om vägen inte byggts. Ökningen är då inte en effekt av just denna åtgärd och ska därför tas med även i jämförelsealternativet.

Ytterligare ett problem med kvantifieringen är att det kan finnas en stor osäkerhet om hur stora effekterna egentligen är. I Transportstyrelsens vägledning diskuteras detta under rubriken Riskanalys. En ny damm kan få konsekvenser för transporten av bördigt flodslam i ett vattendrag: Hur kommer detta att påverka den framtida avkastningen på en viss gröda nedströms från dammen? Det är inte ovanligt att infrastrukturbyggande får stora ekologiska konsekvenser, men som vid beslutstillfället är svåra att kvantifiera. För denna typ av effekter är sannolikhetsberäkningar en del av kvantifieringen. Detta är viktigt eftersom det annars finns en risk att det svårsmätbara försummas, trots att effekterna kan vara viktiga för beslutet.

Arbetet med att kvantifiera effekterna av de åtgärder som övervägs måste innefatta många typer av experter. Ingenjörer måste bedöma behovet av arbetsinsatser, psykologer arbetar med att förstå hur individer uppfattar och hanterar olika risker, biologer och andra naturvetare måste utreda de mest sannolika konsekvenserna för naturen av en föreslagen åtgärd. Nationalekonomisk kompetens behövs för att strukturera åtgärds-effektsamband på ett sådant sätt att de kan användas i kalkylarbetet.

1.1.3 Värdera monetärt

Flertalet projekt har effekter i många dimensioner. För att utvärdera en väginvestering måste man till exempel hitta sätt att väga person- och maskintimmar i produktionen mot kortare restid, minskad förbrukning av drivmedel och minskade olycksrisker. För detta används vikter och i en samhällsekonomisk analys är dessa monetära. För vissa effekter kan dessa uppgifter hämtas från marknaden, t ex värdet av en arbetstimme eller ett sjukvårdsbesök, men för andra effekter kan sk skuggpriser behöva användas.

Utgångspunkten vid värdering är att så långt som möjligt använda priser bestämda på marknader där det råder konkurrens. De anställdas timkostnader respektive timpriset för maskiner ligger i ena vågskålen för att beräkna investeringens kostnader. Man kan tryggt använda dessa priser om man tror att arbetsmarknaden respektive marknaden för entreprenadmaskiner är rimligt väl konkurrensutsatt. Sparat bränsle och minskat underhåll värderas med hjälp av bränslepris respektive minskade utlägg på reparationer och människors tid kan ofta värderas med utgångspunkt från de löner som betalas.

Men många gånger kan inte effekterna värderas med marknadspriser, bland annat därför att det saknas marknader för alla effekter. Hur ska man till exempel göra för att värdera minskade olycksrisker, åtgärder för att rädda ett bestånd vitryggiga hackspettar, eller värdet av att slippa en väg som skär rakt igenom ett bostadsområde? I detta fall används sk skuggpriser och olika värderingsmetoder har utvecklats för kunna uppskatta dessa.

Värderingen av en effekt, t ex förändrad restid, skiljer sig ofta åt mellan olika grupper i samhället. I Trafikverkets samlade effektbedömning (se tabell 2) redovisas resenärer och näringsliv separat eftersom dessa gruppers värderingar skiljer sig åt. I Trafikverkets analyser används även separata värdering för olika kategorier av resor (arbetspendling och fritidsresor exempelvis) men däremot skiljer sig inte värderingarna åt i olika delar av landet.

Vi har redan tidigare konstaterat att det är de personer som är berörda av ett beslut som avgör vilka effekter som ska räknas. Men detta räcker inte, därför att dessa personer måste ha en värdering mätt som betalningsvilja för att deras åsikt ska räknas. Om det är en allmän uppfattning att det är ”bra” med lägre olycksrisk, vitryggiga hackspettar eller trafikbefriade bostadsområden, men ingen är beredd att avstå från något annat – det vill säga vill betala – för att få detta, så är det inte effekter som bör ingå i kalkylen.

En annan aspekt på användningen av priser som ofta förvånar utanförstående betraktare är att vissa effekter i den ekonomiska kalkylen tycks försvinna. Förklaringen är ofta att det som är en intäkt för den ene är en kostnad för den andre. Man skulle kunna låta båda effekterna ingå i kalkylen för att betona att det inte handlar om att negligera dem, men normalt väljer man i stället att enbart redovisa de nettoeffekter som uppstår.

Principerna för att värdera de effekter för vilka marknadspriser saknas har utvecklats starkt under senare år. Den svenska modellen har en stark position jämfört med förfarandet i många andra länder. Det finns nu också en europeisk beräkningshandledning som i viktiga avseenden bekräftar de principer som tillämpats i Sverige i ett antal år. Situationen är inte okomplicerad vad gäller de metoder som tillämpas. Huvudslutsatsen är emellertid att de värderingsprinciper som utvecklats i långa stycken kan anses fungera väl.

Ytterligare aspekter att hantera relaterat till värdering är att dessa måste vara uttryckta i samma enhet för att kunna aggregeras så att en samlad slutsats kan dras. Detta innebär att följande krav måste vara uppfyllda:

- Allt måste uttryckas i samma prisnivå. Med inflation så är inte en krona år 2000 detsamma som en krona år 2010. Det måste därför bestämmas vilken prisnivå som ska användas. Trafikverket har idag (våren 2012) prisnivå 2010 i sina kalkyler. Transportstyrelsen bör följa denna prisnivå eftersom man då direkt kan ”låna” värderingar från Trafikverket och underlaget framtaget i ASEK.
- Priser kan uttryckas med eller utan indirekta skatter (moms). Man brukar skilja på konsumentpriser och faktorpriser; det förra avser priser som konsumenten möter medan det senare avser kostnaden för de insatsvaror som satts in för att producera varan.
- Nyttor och kostnader måste avse samma tidshorisont; investerar det i en väg som fungerar i 40 år måste kostnaden vägas mot nyttan under 40 fyrtio år. För att göra detta används diskontering (se nedan). Handlar det i stället om en åtgärd som avser kortsiktiga effekter kanske det räcker med att titta på nyttor och kostnader under ett år; huvudsaken är att samma tidshorisont används.

1.1.4 Diskontera och nuvärdesberäkna

Antag att vi kan välja mellan att konsumera en vara idag eller om ett år. Inför ett sådant val föredrar de flesta att få en vara idag i stället för att få samma vara om ett år. Ett fundamentalt skäl till detta är att vi lever idag, men inte kan vara helt säkra på att vi finns kvar och kan konsumera varan om ett år. Ett annat skäl, särskilt om man ser saken på lite längre sikt, uppstår om vi tror att vår inkomst kommer att öka över tiden. Varför ska då en fattig man (en konsument idag) göra en uppoffring för en rik man (samme konsument om tjugo år)?

Ytterligare en annan aspekt av samma frågeställning är att om vi avstår från att konsumera idag kan de pengar som blir ”lediga” användas för att investera och möjliggöra en större konsumtion i framtiden. Vi kan därför i den samhällsekonomiska

konsekvensanalysen inte hantera nyttor och kostnader som dyker upp vid en framtida tidpunkt på samma sätt som samma nytta eller kostnad idag. Framtida effekter måste ges en lägre vikt.

I beräkningstekniskt hänseende görs detta genom att en kostnad eller nytta som uppträder år t divideras med $(1+s)^t$ där s är den samhällsekonomiska kalkylräntan. Man kan på så sätt räkna ut ett *nuvärde* (NV) av alla framtida kostnader $C(x)$ och nyttor $B(x)$ för en åtgärd som har en livslängd på n år på följande sätt:

$$NV(B) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+s)^t}$$

$$NV(C) = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+s)^t}$$

En nyttoeffekt som skulle vara värd 100 om den materialiseras idag är med detta synsätt värd $(100/(1,05)^5 =) 78$ om effekten i stället inträffar om 5 år och om diskonteringsräntan är 5 procent. Uppenbarligen blir – allt annat lika – värdet av framtida effekter lägre ju högre diskonteringsräntan blir; vid räntan 8 procent är nuvärdet i stället $(100/(1,08)^5 =) 68$. Innebörden av en högre diskonteringsränta är att man är mindre benägen att vänta och att framtiden då är mindre betydelsefull, återigen under förutsättning att allt annat är lika.

1.1.5 Känslighetsanalys och rekommendation

När $NV(B)$ och $NV(C)$ har beräknats återstår att konstatera om nytta är större än kostnad. Man brukar sammanfatta beslutsregeln i formuleringen att åtgärdens nettonuvärde (NNV) ska vara positivt:

$$NNV = NV(B) - NV(C) > 0$$

Om detta villkor är uppfyllt så kommer de positiva effekterna av en åtgärd att överstiga dess negativa effekter och genomförs åtgärden så har samhället totalt sett fått det bättre. Annorlunda uttryckt så innebär ett positivt värde att åtgärden klarar av avkastningskravet på s procent och därutöver ger ”pengar tillbaka”¹⁵.

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel kan det dock finnas osäkerheter kring beräknade effekter eller använda värderingar. För att undersöka vilken betydelse de har för resultaten används en känslighetsanalys. För att kunna genomföra en sådan är det

¹⁵ Med knappa resurser (t ex en investeringsbudget) finns inte alltid medel att genomföra alla åtgärder med ett positivt nettonuvärde. För att prioritera mellan olika projekt beräknas för varje projekt den så kallade nettonuvärdekvoten (NNV-kvot). I nämnaren på uttrycket står då investeringskostnaden, i uttrycket nedan definierat som om investeringen tar ett enda år att genomföra.

$$NNV - kvot = \frac{NV(B) - NV(C)}{C_0}$$

åtgärder som ger högst nytta per investerad krona, säkerställer man också att de mest värdeskapande åtgärderna kommer först i prioriteringslistan. Bl.a. detta kriterium använder Trafikverket.

viktigt att redovisa det underlag som använts i konsekvensanalysen. I Tabell 3 ges förslag på hur den informationen kan sammanställas. I känslighetsanalysen genomförs nettonuvärdesberäkning under olika antaganden när det gäller förväntade effekter och/eller värderingar exempelvis. Är resultatet robust, d v s liknande resultat oavsett antaganden, så är rekommendationen enkel. Men påverkas resultatet av olika antaganden bör detta redovisas tillsammans med rekommendationen så att den som fattar beslut kan göra en egen bedömning av betydelsen av de osäkerheter som finns. I denna del kan också analysen behöva kompletteras med en fördelningsanalys, d v s en analys som beskriver hur olika grupper i samhället påverkas av förändringen.

Tabell 3 Information för känslighetsanalys

Samhällsekonomisk effekt	Effekt		Referens effekt	Monetär värdering		Referens värdering
	Högt värde	Lågt värde		Högt värde	Lågt värde	
Restid						
Reskostnad						
Vägavgift/vägs katt						
Restidsosäkerhet/ förseningar						
Komfort						
Transporttid						
Transportkostnad						
Vägavgift/vägs katt						
Restidsosäkerhet/ förseningar						
Övriga effekter						
Biljettintäkter						
Trafikeringskostnad						
Drivmedelsskatter						
Moms						
Banavgifter						
Trafiksäkerhet						
Emissioner HC						
Emissioner NOx						
Emissioner SO ₂						
Emissioner Partiklar						
Emissioner CO ₂						
Buller						
Plankorsningar						
Barriärer						
Admkost – TS						
Admkost – företag						
Adm-kost - privatpersoner						
Drift och underhåll						
Reinvesteringar						
Investeringskostnad						
Nettonuvärde						

Efter en på detta sätt slutförd konsekvensanalys återstår att presentera slutsatserna för den som har att ta det avgörande beslutet. Pedagogiken i detta material, inte minst vad gäller känslighetsanalysen och i beskrivningen av eventuella effekter som inte har kunnat hanteras inom analysens ramar, är avgörande för att man ska få respekt för de slutsatser som dras.

2 Underlag för konsekvensanalys

I Sverige är det framförallt inom transportsektorn som samhällsekonomisk konsekvensanalys använts som beslutsunderlag. I Trafikverkets instruktion framgår att myndigheten ska arbeta med sådana beslutsunderlag och de har också sammanställt den information de använder i sina analyser. För transportsektorn har det också genomförts forskning och utredning om underlag för värdering i det s.k. ASEK arbetet (Trafikverket, 2012). Detta arbete omfattar både tidsvärderingar, hälso- och bullervärderingar men också andra komponenter såsom diskonteringsräntan.

Sedan början av 1990-talet har det också pågått ett arbete med att ta fram denna typ av underlag för Räddningsverket i Sverige. I ett flertal projekt som resulterat i både vetenskapliga artiklar och böcker har det studerats hur risk och osäkerhet kan hanteras i samhällsligt beslutsfattande (Mattsson, 2004). Arbete har även genomförts på miljöområdet men då handlar det framförallt om värderingar. Inom miljömålssystemet bedrivs nu ett arbete med att ta fram goda exempel på samhällsekonomiska konsekvensanalyser (se <http://www.miljomal.nu/samhallsekonomi>).

Det arbete som bedrivits har genererat olika typer av underlag som behövs för att genomföra en samhällsekonomisk analys. Nedan sammanfattar vi var man kan hitta aktuella underlag när det gäller effekter/effektsamband samt värderingar. Avsnitt 2.4 beskriver underlag för administrativa kostnader mer i detalj eftersom det är en viktig del i Transportstyrelsens analyser.

2.1 Effektsamband

Trafikverket har länge arbetat med att ta fram olika effektsamband och dessa dokumenteras också i olika publikationer¹⁶. På trafiksäkerhetsområdet har Transportökonomiskt institutt (TÖI) i Norge sammanställt en handbok¹⁷, som kan vara användbar. Inom transportområdet värderas även miljöpåverkan för olika luftföroreningar. Dessa baseras framförallt på den påverkan dessa har på människors hälsa. En aktuell översikt över kunskapen på detta område är Mellin och Nerhagen (2010). Ett verktyg för att modellera effekterna på luftkvalitet av utsläpp från transportsektorn kallat SIMAIR har tagits fram av SMHI¹⁸. När det gäller metoder för bedömning av risk och osäkerhet kan det arbete som tidigare Räddningsverket genomfört, se Mattson (2004) ge vägledning. Ansvarig för detta arbete är numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som bland annat arbetar med att ta fram ett underlag för jämförelse mellan storleken på olika risker.

Som underlag för att beräkna Administrativa kostnader behövs information om bl a tidsåtgång för hantering av en viss åtgärd. För företaget har Tillväxtverket i uppgift att ta fram underlag för sådana beräkningar. För Transportstyrelsens interna handläggning bör dessa uppgifter kunna sammanställas utifrån egna tids- och ekonomiredovisningssystem.

¹⁶ Se exempelvis http://publikationswebbutik.vv.se/Shopping/Default___3366.aspx, http://publikationswebbutik.vv.se/upload/3901/2008_12_sektorsuppgifter_och_myndighetsutovning_effekt_katalog.pdf eller <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/Effektsamband/>.

¹⁷ Se <http://tsh.toi.no/index.html?32,toc/6>.

¹⁸ Se <http://www.smhi.se/forskning/forskningsomraden/luftmiljo/simair-verktyg-for-luftkvalitet-1.602>

I tabell 4 har vi i mallen för konsekvensanalys sammanställt från vilka underlag det är möjligt att hämta information om effektsamband.

Tabell 4 Samlade källor effekter

Samhällsekonomisk effekt	Effekt	Monetär värdering	
Resenär	Restid	Trafikverket	
	Reskostnad	Trafikverket bla	
	Vägavgift/vägskatt		
	Restidsosäkerhet/ förseningar	Trafikverket	
	Komfort	Trafikverket	
Näringsliv/ Godskunder	Transporttid	Trafikverket	
	Transportkostnad	Trafikverket bla	
	Vägavgift/vägskatt		
	Restidsosäkerhet/ förseningar	Trafikverket	
	Övriga effekter		
Trafikföretag	Biljettintäkter		
	Trafikeringskostnad		
Budgeteffekter	Drivmedelsskatter		
	Moms		
	Banavgifter		
Externa kostnader	Trafiksäkerhet	TÖI	
	Emissioner HC	Mellin och Nerhagen SIMAIR	
	Emissioner NOx	Mellin och Nerhagen SIMAIR	
	Emissioner SO ₂	Mellin och Nerhagen SIMAIR	
	Emissioner Partiklar	Mellin och Nerhagen SIMAIR	
	Emissioner CO ₂	SIMAIR	
	Buller		
	Plankorsningar		
	Barriärer		
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen	Egen redovisning	
	Företag	MALIN	
	Privatpersoner		
Drift och underhåll	Trafikverket för trpinfrastruktur		
Reinvesteringar			
Investeringar			

2.2 Monetära värderingar

Den internationella litteraturen när det gäller framtagande av monetära värderingar som är relevanta för en samhällsekonomisk analys är omfattande. Sammanställningar av det internationella arbete som pågår genomförs bl.a. av OECD¹⁹. I Sverige har som nämnt ett arbete med att ta fram underlag för samhällsekonomiska konsekvensanalyser i Transportsektorn genomförts inom ASEK²⁰. De senaste rekommendationerna presenteras i Trafikverket (2012). Utöver monetära värderingar omfattar detta arbete även information om hantering av moms och användning av gemensam prisnivå mm.

I Tabell 5 har vi i mallen för samhällsekonomisk analys angett vilka källor till värderingar som finns för de olika effekter som ingår i en konsekvensanalys. Innehållet i databasen MALIN presenteras närmare i avsnitt 2.4.

¹⁹ Se http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34281_1_1_1_1_1,00.html

²⁰ Se <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/ASEK---arbetsgruppen-for-samhallsekonomiska-kalkyl--och-analysmetoder-inom-transportområdet/>

Tabell 5 Samlade källor värderingar

Samhällsekonomisk effekt		Effekt	Monetär värdering	Nuvärde (Mkr)
Resenär	Restid		ASEK kap 7	
	Reskostnad		ASEK kap 13	
	Vägavgift/vägs katt			
	Restidsosäkerhet/ förseningar		ASEK kap 7	
	Komfort			
Näringsliv/ Godskunder	Transporttid		ASEK kap 8	
	Transportkostnad		ASEK kap 14	
	Vägavgift/vägs katt			
	Restidsosäkerhet/ förseningar		ASEK kap 14	
	Övriga effekter			
Trafikföretag	Biljettintäkter			
	Trafikeringskostnad			
Budgeteffekter	Drivmedelsskatter			
	Moms			
	Banavgifter			
Externa kostnader	Trafiksäkerhet		ASEK kap 9	
	Emissioner HC		ASEK kap 11	
	Emissioner NOx			
	Emissioner SO ₂			
	Emissioner Partiklar			
	Emissioner CO ₂		ASEK kap 12	
	Buller		ASEK kap 10	
	Plankorsningar			
	Barriärer		ASEK kap 15	
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen			
	Företag		MALIN	
	Privatpersoner			
Drift och underhåll			ASEK kap 6	
Reinvesteringar				
Investeringar				

2.3 Diskontering

Även den internationella litteraturen om diskontering är omfattande. I ASEK kap 5 finns beskrivningar av de diskussioner som pågår och rekommendationer för vilken diskonteringsränta som bör användas.

2.4 Underlag för administrativa kostnader

Administrativa kostnader utgör antagligen en större del av kostnaderna i en regleringsanalys än vad de är i en investeringsanalys där mest underliggande material

finns framtaget. Vi diskuterar därför mer i detalj de administrativa kostnaderna i detta avsnitt. Tre typer av administrativa kostnader kan tänkas uppkomma till följd av en reglering;

- Kostnader för Transportstyrelsens egen handläggning
- Kostnader för företags (och andra myndigheters) handläggning
- Kostnader för privatpersoners handläggning

2.4.1 Transportstyrelsens egen handläggning

Genom att utnyttja systematiskt interna rutiner för kostnadsuppföljning bör man kunna skapa en erfarenhetsbank om hur lång tid olika typer av regleringsutformning tar för den löpande interna handläggningen liksom vad timkostnaden är för detta.

2.4.2 Företagens handläggning

För företagens handläggning av en regelförändring har Tillväxtverket ett analysverktyg Malin som kan fungera som ett effektsamband för företagens administrativa kostnader.²¹ Analysverktyget består av en databas baserad på författningar som omfattar företag där varje sådan författning (lag, förordning eller myndighetsföreskrift) innehåller informationskrav. Informationskravet kan delas upp i delar och för varje del finns en tidsuppskattning och en timkostnadsskattning vilket tillsammans ger företagens kostnader.

Tillväxtverket (2012) kallar ansatsen standardkostnadsmodellen. Metoden grundar sig på expertutlåtande och företagsintervjuer kring företags tidsåtgång för att fullfölja informationsförpliktelser som följer av lagar, förordningar och föreskrifter. Man avgränsar sig här till informationskravet (eller administrativa kostnader) och beaktar inte så kallat innehållskrav; d.v.s. om lagen innebär att företaget måste genomföra en viss åtgärd beaktas inte kostnaden av denna åtgärd (materiella kostnader) eller kostnader för en skatt eller avgift (finansiella kostnader) utan bara kostnaden av att lämna information, se Tabell 6.

Tabell 6 Avgränsningar

Inkluderat i metoden	Exkluderat i metoden
Administrativa kostnader — företagens kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som beror på krav i lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd. Med företag menas i detta sammanhang en juridisk eller fysisk person som bedriver näringsverksamhet.	Materiella kostnader — kostnader för till exempel investeringar i anläggningar och utrustning
	Finansiella kostnader — skatter och avgifter

Metoden innebär djupintervjuer med ett begränsat antal företag (normalt 5-7 stycken) som följer det aktuella informationskravet. Genom intervjuerna försöker Tillväxtverket att isolera och tidsätta de moment som behövs för att följa kravet och ta reda på vilken funktion på företaget som brukar utföra arbetet. I nästa steg tas tidsangivelserna från de olika företagen och jämkas samman till ett mätresultat. Detta kallas enligt modellen för standardisering. Standardiseringen görs tillsammans med branschorganisationer och representanter för myndigheter och departement. Den standardiserade tiden ska avse hur mycket tid det tar för ett ”normaleffektivt” företag att följa regelverket.

²¹ Se www.tillvaxtverket.se/malin.

En lag, förordning, föreskrift etc. innehåller i metoden en eller flera informationskrav som företaget inte kan åsidosätta utan att bryta mot lagen. Både staten och tredje part kan vara den ”mottagande parten av informationskravet (tex prismärkning till konsument). Ett informationskrav kan brytas ned till ett eller flera meddelanden vilka ofta specificeras i en föreskrift där det beskrivs vad och hur informationen ska hanteras. Det administrativa arbetet sammanfattas i ett antal standardaktiviteter, se Tabell 7.

Tabell 7 Standardaktiviteter

Upprättande av handling	A01
Sätta sig in i informationskrav	A02
Möte med extern revisor	A03
Interna möten	A04
Övrigt; kopiering, arkivering	A05
Kontroll av data/information	A06
Inrapportering	A07
Utredning/bedömning	A08
Inmatning av uppgifter	A09
Beräkning	A10
Informationsinsamling	A11
Inbetalning	A12
Korrektion	A13
Informera	A14
Värdering	A15
Textbeskrivning	A16
Kontering	A17
Utbildning	A18

I aktiviteten ingår enbart tid för att genomföra själva informationskravet. I metoden skiljer man på ”inläsningstid” och ”att hålla sig a jour” å ena sidan och ”att sätt sig in i informationskravet” å andra sidan. Det är bara den senare aktiviteten som tas upp som en relevant aktivitet. För ett antal av aktiviteterna finns schablontider angivna.

För de olika aktiviteterna åsätts timkostnader. Timkostnaden kan endera vara intern eller extern. Den interna timkostnaden är kostnaden per timme för den person som arbetar med informationskravet och den externa är kostnaden för eventuellt inhyrd personal.

Den interna timkostnaden baseras på bruttolön samt semestertillägg (12%) och arbetsgivarekostnader (32,7%) samt en uppskattad overheadkostnad på 25%. Overheadkostnaden avser kompetensutveckling, IT-system, kontorshyra mm. Månadskostnaden beräknad på detta sätt delas med 165 timmar vilket är den antagna månadsarbetstiden för att erhålla timkostnaden. I databasen MALIN utgår man från SCB:s statistiska årsbok från 2004 (vilken avser år 2002). I Tabell 8 finns några exempel.

Tabell 8 Exempel på timkostnader i MALIN (prisnivå 2002)

Yrkeskategori	Kr/tim	Yrkeskategori	Kr/tim
Fordonsförare	207	Ingenjörer och tekniker	287
Kontorspersonal övrigt	211	Chef för mindre företag och enheter	306
Lager- och transportassistenter	213	Civilingenjör, arkitekter mfl	367
Bopkförings- och redovisningsassistenter	224	Drift- och projektledare	376
Maskinförare	247	Verkschefer	674
Alla yrkesgrupper	257	Revisionskonsult (ej senior)	1000

Alla resultat redovisas i prisnivå 2002. Om man i databasen Malin väljer olika år avses då enbart förändringar i tidsåtgång mellan åren.

Den sammanlagda kostnaden beräknas som produkten av kostnaden per aktivitet (P) och antal gånger som aktiviteten genomförs (Q).

Kostnaden (P) beräknas som produkten av tidsförbrukningen (i timmar) och timkostnaden enligt ovan. Antalet gånger en aktivitet utförs (Q) är produkten av antalet företag som berörs av informationskravet och frekvensen vilket är antalet gånger per år som ett företag genomför aktiviteten.

*Administrativa Kostnaden Företag = tidsförbrukning*timkostnad*antal företag*frekvens*

Databasen Malin kan ge oss information om företagens administrativa kostnader till följd av ett informationskrav. Under förutsättning att den aktuella regleringen finns med i databasen utgör denna information *jämförelsealternativet*. För att skapa *utredningsalternativet* kan Tillväxtverkets Regelräknare användas då förändrade informationskrav kan analyseras.

Prisnivån i Malin är konstant år 2002. Den måste räknas upp till aktuell prisnivå som kalkylerna genomförs i. Lämpligen följs ASEK omgångarnas prisnivå.

Den kostnad som på detta sätt skattas är företagets förlorade produktionskostnader. Alternativet till att besvara informationskravet hade varit att producera varor och tjänster för den förbrukade tiden. Dessa varor och tjänster hade sålts på marknaden med en indirekt beskattning (moms) som medför att värdet av den förlorade konsumtionen för individen är högre. Vanligen justeras då denna typ av kostnader med indirekt skatt.

2.4.3 Kostnader för privatpersoners handläggning

En vanlig effekt av Transportstyrelsens beslut är att privatpersoners tid påverkas t.ex. genom olika former av körkortsutbildning. Inom detta område finns inte på samma sätt som för restid ett stort antal studier eller en väl utarbetad praxis. Här finns behov av att utarbeta tydligare principer.

Grunden för värderingen är individens värdering av den nedlagda tiden. Om inte aktiviteten i sig för med sig några stora olägenheter (jmf komfort) kan man utgå från att tiden värderas som individens värdering av den alternativa tidsanvändningen. Vi tänker oss här att individen utnyttjar sin fritid och alltså inte tar ledigt från jobbet (i det fallet uppkommer kostnader för samhället också i form av skatteklilar). På marginalen motsvarar värderingen av en timme fritid den marginella nettoinkomst som individen

skulle fått om han istället jobbade en timme till. Som en approximation kan vi utgå från timlönen minus skatter, dvs den nettoinkomst som ytterligare en arbetad timma skulle gett.

Ut SCBs statistik tar vi fram information om ”Genomsnittlig månadslön, kronor efter sektor, yrke, kön, ålder och tid” för år 2010. Vi använder samma antal timmar per månad som MALIN och beräknar en timlön. Från det drar vi en genomsnittlig löneskatt på 35% som vi beräknat baserad på Statistik Årsbok 2012 Tabell 13.10²². Tabell 9 sammanfattar denna nettolön för olika ålderskategorier.

Tabell 9 Nettolön

Ålder	Månadslön 2010	Timlön	Exkl skatt
18-24 år	21100	128	83
25-34 år	26000	158	102
35-44 år	29900	181	118
45-54 år	30500	185	120
55-64 år	29800	181	117
totalt	28400	172	112

22

Löneinkomster per år (SEK)	268000
Ränta, vinst, mm per år (SEK)	51000
Total skatt per år (SEK)	109000
Antagen skatt kapital 30%	15300
Resterande skatter (SEK)	93700
Andel resterande skatter av löneinkomst	0,35

3 Konsekvensanalyser av föreskrifter – några exempel

Vi har tagit del av åtta av Transportstyrelsens konsekvensutredningar för beslut om föreskrifter, se Tabell 10. I detta kapitel ges en mer detaljerad beskrivning av hur metodiken från kapitel 1 och effektsamband och värderingar från avsnitt 2 kan tillämpas på fyra av utredningarna, ett exempel för varje trafikslag. Dessa presenteras i avsnitt 3.1-3.4. Fokus ligger här på konsekvensanalyser av en reglering enligt stegen:

Avgränsa och Identifiera > Kvantifiera > Värdera > Diskontera > Känslighetsanalys > Slutsats

I avsnitt 3.5 presenteras mer övergripande analyser för ytterligare tre av de konsekvensutredningar vi tagit del av och i avsnitt 3.6 sammanfattar vi våra slutsatser av denna genomgång. En analys av det sista exemplet presenteras i avsnitt 4.2 eftersom det där finns embryon till en mer alternativ åtgärdsformulering.

Tabell 10 Konsekvensutredningar som använts som exempel i Beräkningshandledningen

Sektor	Föreskrift	Typ av underlag	Datum	Återfinns i texten
Luftfart	Föreskrifter och allmänna råd om markering av föremål som kan utgöra en fara för luftfarten	Konsekvensutredning	2010-05-20	Avsnitt 3.1
Järnväg	Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom järnvägsområdet	Konsekvensutredning	2011-05-08	Avsnitt 3.2
Vägtrafik	Föreskrifter om riskutbildning för behörighet A och A1	Konsekvensutredning	2009-03-23	Avsnitt 3.3
Sjöfart	Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:52) om marin utrustning	Konsekvensutredning	2011-09-13	Avsnitt 3.4
Luftfart	Transportstyrelsens föreskrifter om utnämning av leverantör av flygtrafiktjänster	Konsekvensutredning	2010-06-16	Avsnitt 3.5.1
Luftfart	Transportstyrelsens föreskrifter om luftledning för starkström som anläggs i närheten av flygplats	Konsekvensutredning	2011? dnr 2011-2214	Avsnitt 3.5.2
Vägtrafik	Införlivande av tredje körkortsdirektivet	(Slutlig) Konsekvensutredning	2011-02-09	Avsnitt 3.5.3
Vägtrafik	Föreskrifter om introduktionsutbildning för privat övningskörning, behörighet B	Konsekvensutredning	2010-06-08	Avsnitt 4.2

3.1 Föreskrifter och allmänna råd om markering av föremål som kan utgöra en fara för luftfarten (TSFS 2010:155)

Den befintliga föreskriften omarbetas mot bakgrund av övergripande förändringar av luftartslagen och förordningen. Förenklingen innebär bl.a. att Transportstyrelsen inte behöver fatta beslut i varje enskilt fall och därmed att de administrativa kostnaderna minskar för både företag och Transportstyrelsen. Vidare genomförs vissa förenklingar där lättnader kan införas utan att flygsäkerheten försämras.

3.1.1 Avgränsa och identifiera

Transportstyrelsen avgränsar sig här till de individer och företag som kan tänkas bygga högre än 45 meter och man identifierar därför enskilda, företag och myndigheter som kan tänkas bygga högre än 45 meter inklusive försvarsmakten samt Transportstyrelsen handläggning.

Man avgränsar sig helt från påverkan på flygtrafiken och identifierar inga riskförändringar för flygoperatörer eller privatflyg.

3.1.2 Kvantifiera

Vi bedömer inte att det uppkommer några effekter *på resenärer, näringsliv/godskunder, trafikföretag* eller *budgeteffekter*.

Däremot identifieras en *extern effekt – trafiksäkerhet*. Den diskuteras inte eller kvantifieras inte i underlaget. Den antas antagligen vara konstant.

Förändringar i *administrativa kostnader* för Transportstyrelsen och företag uppkommer. Flygsäkerhetsanmälen behöver inte längre lämnas vilket reducerar kostnaderna för marknaden och för Transportstyrelsen. Företagens minskade administrativa kostnader kvantifieras inte. Transportstyrelsens administrativa kostnader minskar, dvs det uppkommer en besparing som inte heller kvantifieras.

Vi har inte kvantifierat några ändrade *drifts-, underhålls- eller reinvesteringskostnader*.

Däremot uppkommer en ändrad *investeringskostnad* i form av en reduktion av antalet medel- och högintensiva ljus samt ett ökat krav på ljus i mellanliggande nivå. Det förra påverkar vindkraftsbranschen med ”flera miljoner kronor” i en större vindkraftspark. Reduktion av kraven på markeringar av stöddlinor kvantifieras inte. Vidare godkänns den befintliga färgen på vindkraftverk men utan någon kvantifiering. Samtidigt uppkommer en investeringskostnad i form av ökade krav på ljus i mellanliggande nivå till en bedömd kostnad av 20 000 kr styck. Detta uppkommer endast i undantagsfall. Utökade kostnader för markering av utbredda hinder där kostnadsskillnaden mellan låg- och högintensiva ljus uppges till 20 000 kr styck. Ingen diskussion om förekomsten finns.

3.1.3 Värdera monetärt

Trafiksäkerhetseffekten kvantifieras inte och det implicita antagandet är att regleringsändringen inte har någon effekt på trafiksäkerheten. Hade vi kvantifierat en effekt och uttryckt den i förväntade ändringar i dödsfall, sår- respektive lindriga skador hade vi utnyttjat värderingarna i ASEK.

Transportstyrelsen bedömer att det inte uppkommer några andra kostnader än de som finns ovan och andemeningen är att besparingarna överväger. Någon sammanställning görs inte. Underlaget skulle i princip göra det ganska enkelt att beräkna nettokostnaden för utmarkeringen men man saknar information om antalet ljus som är aktuella trots en detaljerad beskrivning av kostnader per ljus.

3.1.4 Diskontera och nuvärdesberäkna

Inte aktuellt för detta exempel.

3.1.5 Känslighetsanalys och rekommendation

En sammanställning av resultaten presenteras i Tabell 11. Vi tolkar underlaget som att riskförändringen bedöms vara noll. Någon diskussion om säkerheten i denna bedömning görs inte. En tolkning av detta är att nettokostnaden sjunker under konstant risk för flygsäkerheten. Det innebär att förändringen är samhällsekonomiskt lönsam. Man kan då också konstatera att det tidigare beslutet inte var samhällsekonomiskt riktigt eftersom det fanns en mer lönsam alternativ utformning. I förlängning av detta ställer man sig frågan om denna utformning nu är den mest lönsamma utformningen. I avsaknad av resonemang och kvantifiering av risker kan man inte uttala sig om det.

Tabell 11 Samhällsekonomisk analys flygexempel

Samhällsekonomisk effekt		Effekt	Monetär värdering		Nuvärde (Mkr)
Resenärer		0			
Näringsliv/godskunder		0			
Trafikföretag		0			
Budgeteffekter		0			
Externa kostnader	Trafiksäkerhet	Konstant	(ASEK)		0 Mkr
	Emissioner HC	0			
	Emissioner NOx	0			
	Emissioner SO ₂	0			
	Emissioner Partiklar	0			
	Emissioner CO ₂	0			
	Buller	0			
	Plankorsningar	0			
	Barriärer	0			
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen	Minskar			+ Mkr
	Företag	Minskar	MALIN + Bilaga 2		+ Mkr
	Privatpersoner	0			
Drift och underhåll		0			
Reinvesteringar		0			
Investeringskostnad	Färre ljus		?	Kr/st	+++ Mkr
	Fler ljus		20000	Kr/st	- Mkr
Nettonuvärde					. > 0 Mkr

3.2 Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom järnvägsområdet

Transportstyrelsen ska vara avgiftsfinansierad avseende ärendehantering, tillsyn och registerhållning. Övrig verksamhet ska inte vara avgiftsfinansierad. Denna föreskrift handlar om hur Transportstyrelsen ska ta ut sina avgifter inom järnvägsområdet.

Konsekvensanalysen beskriver flera typer av ärenden, i) licens, intyg och tillstånd för järnvägsföretag, ii) auktorisation för organisationer som vill anlita järnvägsföretag, iii) infrastrukturförvaltare, iv) trafikutövare respektive v) spårinnehavare för tunnelbana och spårväg.

Vi fokuserar här på iii) avgifter till infrastrukturförvaltare. Transportstyrelsen beskriver enbart alternativet med en fast avgift som differentierats efter storleken på infrastrukturförvaltaren.

3.2.1 Avgränsa och identifiera

Konsekvensutredningen avgränsar sig till att beskriva effekterna för infrastrukturföretagen. Det ligger ett antagande (sid 21) i utredningen att avgiften är så liten så den inte påverkar infrastrukturföretagen, deras vidare avgifter till operatörerna (trafikföretagen) genom banavgifter och därmed inte heller resenärer eller näringsliv/godskunder. Det finns ingen diskussion om storleken på Transportstyrelsens reglering, deras kostnader och den säkerhetseffekt som förväntas uppkomma.

Ett vidare angreppssätt vore att börja med den optimala nivån på regleringen. I en sådan analys skulle man väga (*externa effekten*) säkerhetsnyttan mot *resenärers* och *näringslivs/godskunders kostnader* i form av ändrad restid och Transportstyrelsens *administrativa kostnader* för att finna en optimal reglering. Kostnaden för denna optimala reglering ska tas ut av infrastrukturförvaltaren. Infrastrukturförvaltaren tar ut avgiften på *trafikföretagen* som via biljettpriserna påverkar *resenärer* och *näringsliv/godskunder* igen.

Vi avgränsar i det vidare till att problemet handla om att ta ut en avgift för en samhällsekonomiskt optimal reglering.

3.2.2 Kvantifiera

I och med att vi utgår från en optimal reglering och inte diskuterar regleringens nivå uppkommer inga effekter av regleringens utformning på *resenärer*, *näringsliv/godskunder*, *trafikföretag* eller *externa effekter*.

Däremot kan prissättningens utformning påverka *resenärer*, *näringsliv/godskunder* eller *trafikföretag* om marknaden påverkas. Transportstyrelsen har antagit att ingen påverkan finns och ingen effekt uppkommer då.

Administrativa kostnader: ingen kvantifiering görs av om det uppkommer kostnader hos företagen. Transportstyrelsen beskriver enbart hur deras föreslagna avgiftsstruktur ser ut. Den är uppdelad efter kategori på företag i förhållande till total spårkilometer och innehåller fem delar: avgift för provning av nytt tillstånd för infrastrukturförvaltare, avgift för säkerhetstillsyn för infrastrukturförvaltare, avgift för marknadstillsyn för infrastrukturförvaltare samt avgift för provning av godkännande av utbildningsplan och avgift för godkännande av trafikplatsnamn. De två senare är inte uppdelade efter kategori av förvaltare.

3.2.3 Värdera monetärt

Genom att man antar att inga förändringar på marknaden uppkommer till följd av avgifterna finns inga effekter att värdera.

3.2.4 Diskontera och nuvärdesberäkna

Inte aktuellt för detta exempel.

3.2.5 Känslighetsanalys och rekommendation

Resultaten av analysen presenteras i Tabell 12. Kärnan i resultatet är att det antas att företagen inte reagerar på avgiftens storlek och den påverkar därmed inte järnvägsmarknaden. Genom detta antagande uppkommer inga samhällsekonomiska kostnader utan förslaget innebär bara en transferering från Transportstyrelsen till infrastrukturförvaltarna.

Tabell 12 Samhällsekonomisk analys järnvägsexempel

Samhällsekonomisk effekt		Effekt		Monetär värdering		Nuvärde (Mkr)
Resenärer		0				
Näringsliv/godskunder		0				
Trafikföretag		0				
Budgeteffekter		0				
Externa effekter		0				
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen	Minskade kostnader				-X Mkr
	Företag	Ökade kostnader				+ X Mkr
	Privatpersoner	-				
Drift och underhåll		-				
Reinvesteringar		-				
Investeringskostnad		-				
Nettonuvärde						0 Mkr

I en känslighetsanalys kan det dock ifrågasättas om det är ett rimligt antagande att marknaden inte påverkas av införandet av avgifter. Med ett alternativt antagande är frågan hur effekterna av en avgift kan kvantifieras?

Vi utgår från att regleringen redan är optimerad så nyttosidan i form av säkerhet och kostnader i form av restid samt administrativa kostnader för reglering och övervakning är optimerad. Betraktar vi då t ex kostnaden för marknadstillsyn som en ”fast årlig” kostnad handlar det om att flytta kostnaden från Transportstyrelsen till infrastrukturförvaltarna och påverka infrastrukturförvaltarnas beteende så lite som möjligt (inklusive deras prissättning mot operatören). Vi kan då ställa tre frågor; innebär avgiften ett inträdeshinder, kommer företag att pga. avgiften lämna marknaden samt om avgiften kommer att vältras över på trafikföretagen. Om antalet aktörer på marknaden påverkas behöver vi kvantifiera hur prisbilden kommer att påverkas - kommer kostnaderna att bli högre än om inträdet hade varit enklare eller färre hade lämnat marknaden? Om avgifterna överförs på trafikföretagen kommer biljettpriser att stiga och vi får en minskad efterfrågan på järnvägstransporter? Ingen av dessa analyser är möjliga att genomföra med befintligt underlag.

3.3 Körkort för motorcyklar – riskutbildning för behörighet A och A1

Problemet handlar om att man bedömer att motorcyklister inte är medvetna om de risker de själva utsätter sig för i trafiken. Åtgärden avser att säkerställa att utbildning om detta finns i deras förarutbildning. Det innebär att en föreskrift om obligatorisk riskutbildning läggs fram där en viss miniminivå säkerställs. Transportstyrelsen ser inga alternativ till

en föreskrift och man uppnår då enhetlighet över landet samt anger konsument- och konkurrensskäl för detta.

Föreskriften innehåller reglering av; riskutbildningens moment 1. alkohol, droger, trötthet samt 2. hastigheter mm, krav på lärarens kompetens för ämnesområde 1 respektive 2, förekomst av undervisningsplan, utformning av anläggningen, rapporteringsform samt att Transportstyrelsen anger elevens mål med hjälp av en kursplan

3.3.1 Avgränsa och identifiera

Risker för motorcykelkollektivet liksom för andra trafikanter som utsätts för ändrade risker bör vara grunden för regleringen men saknas i Transportstyrelsens underlag.

De sökande som ska avlägga förarprov A och A1 samt företag som ska bedriva riskutbildning finns i Transportstyrelsens underlag.

De effekter som identifieras är avgifter och tidsåtgång för de som ska avlägga förarprov liksom tillgång till utbildning (restid till utbildning). Kostnader för företagen att hålla kompetens och bedriva utbildning. Däremot finns inte kostnader för Transportstyrelsen med, ändrade risker för motorcykelförare eller för andra trafikanter.

3.3.2 Kvantifiera

Vi utgår här ifrån att det inte uppkommer några effekter på *resenärer, näringsliv/godskunder, trafikföretag* eller *budgeteffekter*.

Vi identifierar däremot en *extern effekt* - trafiksäkerheten. De kvantifieras inte i Transportstyrelsens underlag. Vi vet av inledningen att ca 55 motorcyklister dödas årligen och 1200 skadas allvarligt eller lindrigt. Ett års utbildning påverkar ca 10 000 nya förare av det totala antalet 290 000 stycken, dvs ca 3,5% av förarna har gått utbildning under ett år (det innebär att förarpopulationen byts ut vart 30e år vilket kanske är rimligt). Eftersom ca 55 motorcyklister dödas och 1200 skadas per år förväntar vi oss att i en årskull om 10 000 motorcyklister kommer knappt 2 att dödas och 42 skadas om riskerna är jämnt fördelade mellan årskullarna. Denna översiktliga analys är också statisk i betydelsen att kullarnas variation över tiden inte beaktats.

Nu kan vi anta att de yngre förarna, som i första hand påverkas av utbildningen, är mer skadedrabbade. VTI notat 11-2006 diskuterar tre gånger större risk för den yngre kategorin förare. Av en årskull nya förare skulle således uppemot 6 dödsfall inträffa och 120 skadade.

Det är uppskattningen av reduktionen av dessa dödsfall och skador som behöver kompletteras i analysen. Trafiksäkerhetshandboken (TÖI kapitel 6.6) anger en möjlig reduktion vid utbildning av motorcykelförare till -3%. Det innebär, med det lägre antalet dödade och skadade, att under ett år minskar antalet dödsfall med 0,06 och 1,3 skadade och med det högre antalet minskar dödsfallen med 1,3 och skadorna med 3,6 fall.

Antar vi en effekt av utbildningen jämfört om man inte genomfört utbildningen om 5 år så kan utbildningen innebära en reduktion av 0,3 dödsfall och 6,3 skadade (svårt och lindrigt skadade). Med den högre initiala risken är minskningen 0,9 dödsfall och 18 skadade. Denna uppskattning bör naturligtvis analyseras noggrannare och har troligen genomförts i förarbetena men vårt angreppssätt här är att vi utgår från den kunskap som redovisas i de befintliga konsekvensanalyserna.

Nästa effekt vi identifierat är *administrativa kostnader*. De administrativa kostnaderna uppkommer hos företag och privatpersoner (samt kanske Transportstyrelsen). Redan inledningsvis betonar vi risken för dubbelräkning här om företagen tar ut en avgift av kursdeltagarna så uppkommer samma kostnad i princip två gånger; dels som företagens kostnader och dels som individens avgifter. Utgår vi här från att det inte finns ledig kapacitet i branschen och därmed att lärare för alla nya uppgifter behöver utbildas och det dessutom råder full konkurrens (och konstant skalavkastning) bör följande samband råda:

Elevens avgift (exkl moms) under ett år =

Företagets kostnad under ett år =

Företagets resursåtgång + avskrivningar av investeringskost. + företagets avgift till Transportstyrelsen =

Företagets resursåtgång + Transportstyrelsens resursåtgång =

Samhällets resursåtgång

Privatpersoners administrativa kostnader. Avgifter för utbildningen uppskattas i underlaget till: Moment 1: 500 – 700 kr per person; Moment 2: 1700 – 2500 kr per person (inklusive motorcykel); d v s summa 2200 – 3200 kr per person (inklusive motorcykel).

Vi utgår från att detta är kostnaden för insatta resurser från utbildarnas sida vilket kvantifieras i detalj nedan. Det verkar inte finnas någon koppling mellan resonemanget rörande företagens kostnader och de avgifter som företagen sedan tar ut.

Någon tidsåtgång för eleverna vid en förlängd utbildning tas inte upp. En enkel sökning på nätet uppger att kurserna tar ca 8 (3+5) timmar.²³

Utbildningen påverkar 10726 förarprov (godkända 2008 vilket måste vara en nedre gräns för de som gick utbildning 2008). Påverkan på efterfrågan diskuteras egentligen inte men man skriver att det kan "antas ... finnas en större acceptans för kostnader för behörighet A än för behörighet B eftersom motorcykeln inte är ett fordon i samma utsträckning som bilen". I en första analys antar vi konstant efterfrågan, dvs den nya kostnaden påverkar inte antalet elever som vill ta A-körkort.

Risken bedöms som relativt liten för att tillgången på utbildning ska påverkas. Vi antar att den är noll. Det innebär att vi väljer en nedre gräns. I annat fall hade vi beräknat reskostnaden och tiden för elever att ta sig till alternativa kurslokaler.

Företagens administrativa kostnader. Riskutbildning bedöms bedrivas av 200 företag (enligt bilaga 1 till utredningen). Diskussionen nedan gör ingen strikt delning mellan kvantifiera och värdera.

- Sammanlagt uppskattas företagens kostnader för del 1 uppgå till 157 871 kr. Tidsåtgång för att lämna in en ansökan (2 kap) uppskattas till 31 minuter i underlaget medan databasen MALIN säger 59 minuter. Med en kostnad på 306 kr/tim enligt databasen och 200 företag blir kostnaden totalt 32 000 kr. Detta är en engångskostnad. Vidare uppkommer vad vi tolkar som årliga kostnader att dokumentera och rapportera utbildningen (4 kap) om ca 120 000 kr.
- Kostnaden för del 2 uppskattas till 144 305 kr. Här bedöms ansökan ta 40 minuter eller 10 404 kr och den årliga dokumentationen och rapporteringen ca 135 000 kr.

²³ Se (<http://www.lovens.se/RiskutbildningMC.htm>).

- En reglerad avgift betalas av företagen om 2000 kr för ett nytt tillstånd och 600 kr för ett utökat tillstånd. Detta bör med en självkostnadsprincip motsvara Transportstyrelsens kostnader.
- Kompetenskrav för motorcykel innebär en femdagarsutbildning a' 13500 kr exkl moms för medlemmar i Sveriges Trafikskolors riksförbund och 16200 kr exkl moms för andra. (Varför). Det praktiska testet kostar 700kr i avgift till Trafikverket vilket bör motsvara resursåtgången. Kompetenskrav lärare innebär också en 8 dagars kurs samt en kostnad på mellan 15000 och 23000 kr. En 7 timmars årlig fortbildningskurs till en kostnad av 1000 kr uppkommer också.

Kostnadsskattningarna ska justeras till prisnivå 2010 (med faktor 1.27 (bilaga 2) samt med skattefaktor 1 för att uttryckas i konsumentpriser.

3.3.3 Värdera monetärt

De årliga trafiksäkerhetseffekterna finns inte diskuterade i materialet. Vi har ovan uppskattat antalet minskade dödsfall till 0,3 av den utbildade kullen och 6,3 färre skadade. Olycksvärderingen (ASEK kap 9) för dödsfall uppgår till 23,7 Mkr medan svårt skadade anges till 4,4 Mkr och lindrigt skadade till 0,22 Mkr. Summerar vi detta och antar en 50/50 fördelning mellan svårt och lindrigt skadade uppgår trafiksäkerhetsvinsten till ca 22 Mkr för den utbildade kullen med det lägre riskantagandet och 63 Mkr med det högre antagandet över 5 år.

Vi noterar en väldigt detaljerad beskrivning av företagens administrativa kostnader (i bilaga 1 och 2) liksom några av företagens tillkommande kostnader för utbildning. Själva kostnaden för utbildningstillfället diskuteras däremot inte. Om vi ovan uppskattat tiden till 8 timmar per elev och att 688 kurser ges per år med timpriset 250 kr (se kapitel 3) blir kostnaden ca 1,4 Mkr.

Instället för att basera kostnadsskattningen på denna detaljerade information har vi här nyttjat informationen om elevens avgift 2500 kr som en uppskattning av företagens kostnader. Dessa har sedan multiplicerats för 10000 körkortstagare per år och vi får då de årliga kostnaderna enligt tabellen nedan.

Vi har ovan också kvantifierat 8 timmars kurstid för 10000 privatpersoner. Vi utnyttjar tidsvärdet 112 kr/tim (se kapitel 3).

3.3.4 Diskontera och nuvärdesberäkna

Att förbättra utbildningen för en årskull kostar alltså ca 41 Mkr. Hur lång varaktighet denna utbildning har diskuteras inte. Utan någon grund säger vi ovan att effekten uppkommer under 5 år och vi har då diskonterat effekterna för de fem åren.

3.3.5 Känslighetsanalys och rekommendation

Resultaten av analysen är sammanställda i Tabell 13. Den visar att den genomförda konsekvensanalysen inte har kvantifierat den centrala effekten av åtgärden, dvs trafiksäkerhetsvinsten.

I Tabell 13 har vi inkluderat några antaganden för att kunna genomföra en mer komplett konsekvensanalys. Vad vi saknar är trafiksäkerhetseffekterna över kanske 5 år av en årskulls utbildning. Vi uppskattar den till mellan 22 Mkr och 63 Mkr. Osäkerheten kring kvantifieringen av utbildningens effekt är betydande. Man har gjort noggranna

detaljerade beräkningar av kostnaderna för enskilda administrativa aktiviteter hos företag till följd av åtgärden. Någon samlad bild av kostnaderna finns inte men borde vara ganska enkel att uppskatta. Vi har ovan gissat oss till ett antal centrala parametrar och kommit till kostnaden 41 Mkr/år för en årskulls utbildning som ett exempel.

Åtgärden är alltså långt ifrån samhällsekonomiskt lönsam (- 12 Mkr) med det lägre riskantagandet men lönsam (+ 29 Mkr) med det högre antagandet. Analysen visar att Transportstyrelsen gjort mycket noggranna kostnadsbedömningar av företagens administrativa kostnader medan man inte beaktat trafiksäkerhetseffekten

Tabell 13 Samhällsekonomisk analys vägexempel

Samhällsekonomisk effekt		Effekt		Monetär värdering		Nuvärde (Mkr)
Resenärer		0				
Näringsliv/godskunder		0				
Trafikföretag		0				
Budgeteffekter		0				
Externa kostnader	Trafiksäkerhet	0,3 – 0,9 3,15 – 9 3,15 – 9	Dödsfall S skadad L skadad	23,7 Mkr 4,4 Mkr 0,22 Mkr		+22 Mkr till 63 Mkr
	Emissioner HC					
	Emissioner NOx					
	Emissioner SO ₂					
	Emissioner Partiklar					
	Emissioner CO ₂					
	Buller					
	Plankorsningar					
	Barriärer					
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen	?				-?
	Företag	10000	förarprov	2500	kr/person	-25 Mkr
	Privatpersoner	10000 förarprov a' 8 tim = 80000	tim	112	kr/tim	-9 Mkr
Drift och underhåll						
Reinvesteringar						
Investeringskostnad						
Nettonuvärde						-12Mkr till + 29 Mkr

3.4 Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om marin utrustning (TSFS 2009:52)

Ändringar i internationella konventioner och provningsstandarder har tillkommit vilket gör att nuvarande text i Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:52) om marin utrustning är inaktuella och behöver uppdateras. De utrustningar man talar om är livräddningsutrustning, brandskyddsutrustning samt navigationsutrustning mm.

Eftersom ändringarna är påkallade av justeringar i direktivet måste Sverige införliva dessa i svensk rätt, vilket sker genom föreskriften. Om Sverige inte införlivar bestämmelserna kommer Sverige att bryta mot sina skyldigheter gentemot EU och kan ställas till svars för detta.

3.4.1 Avgränsa och identifiera

Genom att problemställningen är satt till att införliva ett givet direktiv avgränsar man sig från effekterna av provningsstandarderna på *resenärer, näringsliv/godskunder, trafikföretag, budgeteffekter och externa effekter*.

Emellertid måste regleringens grund inom EU komma från en kvalitetssäkring av utrustning som har till uppgift att minska *förväntade externa effekter* i form av drunkning vid olyckor, miljöeffekter av utsläpp, risker vid brand etc. Genom att ställa krav på utrustningens kvalitet förväntas dessa externa effekter minska jämfört med om utrustning med sämre kvalitet utnyttjats. EU regeln påverkar en hel internationell marknad. Att införa en separat svensk reglering fungerar inte (och är antagligen inte heller tillåtet) och man kan då knappast avgränsa sig till effekter i Sverige eller på svenska företag. Det innebär att avgränsningen för en samhällsekonomisk analys av denna reglering är Europa eller världsmarknaden. Det rimliga är då att gå tillbaka till EUs bakomliggande analys (om den finns) av regleringen och sammanfatta förväntad nytta och förväntad kostnad av regleringen.

Transportstyrelsen identifierar tre grupper som berörs av regleringen i form av *administrativa kostnader*; tillverkare, provningsorgan samt redare. Det är främst tillverkare av marin utrustning som påverkas av ändringarna genom att fler produkter nu ska uppfylla angivna provningsstandarder. Antalet svenska företag som berörs idag och har tillverkning av utrustning som är typgodkänd enligt direktivet är 80 st. Även anmälda organ (?) påverkas eftersom de är involverade i typgodkännande-processen. Redare påverkas indirekt av ändringarna eftersom utbudet av utrustning på marknaden ändras.

3.4.2 Kvantifiera

Denna reglering kan på EU nivå ha effekter för *resenärer och näringsliv/godskunder* samt *externa effekter* utöver *administrativa kostnader*. Den första effekten kan uppkomma om regleringen påverkar hastigheter och därmed restid eller variation i ankomstid och därmed förseningstid. Vi bortser från detta i det fortsatta och fokuserar på externa effekter och administrativa kostnader.

Det handlar här om att införa provningsstandarder gemensamt inom EU för en mängd produkter. Det innebär att man inte kan kvantifiera en separat svensk effekt. Däremot bör man kunna gå tillbaka till EUs underliggande analys och beskriva förväntade nyttor respektive förväntade kostnader av regleringen av respektive produkt; dvs det vi söker är hur mycket större är (t ex) överlevnadssannolikheten vid en olycka med den nu reglerade produkten jämfört med den tidigare regleringen och hur stor är kostnadsskillnaden mellan de två utformningarna. Nästa fråga man behöver svara på är hur fort dessa nya produkter kommer att införlivas i marknaden. Förändring i överlevnadssannolikhet och produktens marknadsandel ger en uppskattning av den förändring (i procent) på ett års olyckor som kan förväntas uppkomma till följd av regleringen. Därefter behöver vi uppskatta hur många olyckor som förekommer under

ett antal år framåt utan regleringen och beskriva hur många olyckor som den procentuella reduktionen medför.

Man kan diskutera om det är meningsfullt att Transportstyrelsen genomför denna analys. Rimligare är att Transportstyrelsen beskriver de effekter som EUs underlag tagit fram och bedömer kvaliteten i det underlaget. Däremot kan man tänka sig att svenska företag har en annan kostnad att följa direktivet än det som EUs underlag baseras på. Transportstyrelsen kvantifierar i exempelform *administrativa kostnader för företag* för såväl generell kvalitetssäkring som typgodkännande (se nedan).

3.4.3 Värdera monetärt

Externa effekter; om man kvantifierat olyckorna i EUs underlag men inte värderat dem kan man nyttja EU gemensamma underlag för att t ex värdera personskador.

Administrativa kostnader för företagen uppkommer dels genom kravet på kvalitetsrevision och dels genom typgodkännandet. Företaget som tillverkar utrustningen måste ha ett kvalitetssystem med kvalitetsrevisioner av typen ISO för att kunna få utrustning eller delar av den godkända enligt ME-direktivet.

Transportstyrelsen uppskattar kostnaderna för detta till en engångskostnad på mellan ca 150 000 – 1 000 000 kr beroende på hur lång tid det tar att införa samt på antalet anställda. Till detta kommer årliga revisioner som för ett företag med mellan 200 - 1000 anställda kostar mellan 40 000 – 160 000 kr per gång. Vidare noterar Transportstyrelsen att man måste ta med löner för de personer som ska arbeta med införlivandet av ett kvalitetssystem och det fortsatta kontinuerliga arbetet när system är infört. En fråga som inte diskuteras är hur stor andel av de 80 företagen som redan har system av denna typ och därmed vad direktivets marginalkostnad (extrakostnad) på företagen är. Vidare har certifieringen en livslängd vilket gör att engångskostnaden ovan ska slås ut på fler år.

För tillverkare av utrustning som lagts till som "ny punkt" eller är flyttad från bilaga A.2 till A.1 i direktivet blir det en extra kostnad på mellan 100 000 – 500 000 kr per produkt för proceduren med typgodkännande och för att få utrustningen godkänd. För tillverkare av fler typer av utrustning, eller delar av utrustning, blir därmed kostnaden högre beroende på hur många typgodkännanden som behövs. Hur många typgodkännande som kommer att behövas diskuteras inte.

Någon slutsats av kostnadsskattningarna drar inte Transportstyrelsen.

3.4.4 Diskontera och nuvärdesberäkna

Eftersom regleringen påverkar produkter som har ett inträde på marknaden kommer effekten att uppkomma och öka under ett antal år framöver allteftersom marknadsandelen ökar. Effekterna framöver måste då diskonteras och ett nuvärde summeras.

3.4.5 Känslighetsanalys och rekommendation

Baserat på underlaget kan vi inte göra någon samhällsekonomisk analys. Vi rekommenderar att man i underlaget diskuterar den kvantifiering som (borde ha) genomförts i det grundläggande beslutet från EU. Och utifrån det diskuterar hur de svenska kostnaderna att följa regleringen förhåller sig till de i underlaget diskuterade kostnaderna.

3.5 Övriga typfall

I denna del presenteras kortfattat våra slutsatser gällande övriga typfall som vi haft underlag för förutom exempel F som vi diskuterar i nästa kapitel.

3.5.1 Transportstyrelsens föreskrifter om utnämning av leverantör av flygtrafiktjänster (TFSF 2011:72)

Genom den nya luftfartslagen kommer lokala flygtrafikledningstjänster att kunna konkurrensutsättas. Transportstyrelsen har redan idag rätten att utnämna en leverantör av flygtrafikledningstjänst men i och med förändringen blir den möjligheten reell eftersom olika leverantörer kan utnämnas för olika luftrumsblock.

Avgränsa och identifiera

De leverantörer som idag bedriver flygtrafikledningstjänst i Sverige och de nya leverantörer som kan komma in på marknaden finns med medan konsekvenser för flygtrafikoperatörer och passagerare inte finns med.

De effekter man identifierar är ändrade kostnader till följd av ändrade krav på tjänsten samt kostnader för kontroll och övervakning av att kraven uppfylls. Däremot hanteras inte flygtrafikrisker.

Kvantifiera

Några effekter på flygsäkerheten diskuteras inte.

För de befintliga leverantörerna uppkommer inga kostnader eftersom de redan uppfyller kraven i föreskriften. Huruvida det kan reducera sina kostnader framgår inte av underlaget.

För små flygplatser uppstår en administrativ kostnad om 10 timmar eller 5000 kronor. Vi tolkar underlaget som att också Transportstyrelsen får en kostnad av motsvarande storleksordning.

För flygplatsbolag som vill bedriva egen ATS-tjänst uppkommer en kostnad för detta samt de kostnader som diskuteras ovan för små flygplaster. Luftfartsverket får ökade kostnader motsvarande 7500 kr för Transportstyrelsens handläggning och 15 timmar i administration. För (utländska) företag med icke-svensk personal uppkommer kostnader för kompletterande utbildning.

Några övervakningskostnader att kraven följs diskuteras inte.

Värdera monetärt

Kostnaderna för företagen har diskuterats ovan. Transportstyrelsens övervakningskostnad är inte specificerad i någon detalj.

Någon riskanalys har inte gjorts och därmed ingen värdering av riskerna.

Diskontera och nuvärdesberäkna

Ej aktuellt.

Känslighetsanalys och rekommendation

Resultatet av analysen presenteras i Tabell 14. Det grundläggande kravet är att företaget ska ha ett certifikat enligt EU förordning. Utöver detta kommer ett antal tillkommande krav kring samordning, hantering av militära flygplatser etc. Konsekvensutredningen innehåller ingen diskussion om orsaken till dessa krav eller vad syftet med dem är. Det är därför mycket svårt att på grundval av konsekvensutredningen göra några ytterligare analyser.

Tabell 14 Konsekvensanalys

Samhällsekonomisk effekt		Effekt		Monetär värdering		Nuvärde (Mkr)
Resenär	Restid					
	Reskostnad					
	Vägavgift/vägs katt					
	Restidsosäkerhet/ förseningar					
	Komfort					
Näringsliv/ Godskunder	Transporttid					
	Transportkostnad					
	Vägavgift/vägs katt					
	Restidsosäkerhet/ förseningar					
	Övriga effekter					
Trafikföretag	Biljettintäkter					
	Trafikeringskostnad					
Budgeteffekter	Drivmedelsskatter					
	Moms					
	Banavgifter					
Externa kostnader	Trafiksäkerhet					
	Emissioner HC					
	Emissioner NOx					
	Emissioner SO ₂					
	Emissioner Partiklar					
	Emissioner CO ₂					
	Buller					
	Plankorsningar					
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen			5000	kr/ärende	
				7500	kr/ärende	
	Företag			5000	kr/ärende	
	Privatpersoner					
Drift och underhåll						
Reinvesteringar						
Investeringskostnad						
Nettonuvärde						

3.5.2 Transportstyrelsens föreskrifter om luftledningar för starkström som anläggs i närheten av flygplats (TSFS 2011:73)

Starkströmsledningar kan i undantagsfall placeras närmare än 4000 meter från en flygplats. Idag kan Transportstyrelsen besluta om undantag i varje enskilt fall. Genom att utfärda en föreskrift förväntas en effektivare beslutshandling.

Avgränsa och identifiera

Man avgränsar sig till de som bygger starkströmsledningar liksom samtliga flygplatser i Sverige. Transportstyrelsen påverkas också. Flygoperatörer och passagerare finns inte med.

Man identifierar ändrade kostnader till följd av ändrad administrativ process för företag och för Transportstyrelsen. Några ändrade flygrisker identifieras inte.

Kvantifiera

Några risker för flygtrafiken diskuteras inte eller de bedöms som oförändrade utan att det explicit anges

Underlaget bedömer att de administrativa kostnaderna kommer att halveras.

För Transportstyrelsen uppkommer ändrade administrativa kostnader vilka inte diskuteras i underlaget

Värdera monetärt

Ingen analys har gjorts av riskförändringar.

Underlaget säger endast att de administrativa kostnaderna halveras. Någon beräkning av storleken på inbesparingen finns inte.

Det finns ingen beräkning av Transportstyrelsens ändrade kostnader.

Diskontera och nuvärdesberäkna

Ej aktuellt.

Känslighetsanalys och rekommendation

Resultatet av analysen presenteras i Tabell 15. I det här fallet handlar det om en ändrad administrativ process som inte antas påverka effekterna för trafiksäkerheten.

Bedömningen av kostnadsbesparingen är mycket schablonmässig. Inga ökade kostnader antas under antagandet om konstanta effekter uppkomma och nettoytan av åtgärden är då positiv. Vi kan konstatera att Transportstyrelsens besparingar inte kvantifierats. En kvantifiering av dessa hade gjort det möjligt att följa upp effekterna av förändringen internt.

Huruvida den grundläggande regeln om närheten mellan starkströmsledningar och flygplatser är riktigt avvägd hanteras inte här.

Tabell 15 Konsekvensanalys

Samhällsekonomisk effekt		Effekt		Monetär värdering		Nuvärde (Mkr)
Resenär	Restid					
	Reskostnad					
	Vägavgift/vägs katt					
	Restidsosäkerhet/ förseningar					
	Komfort					
Näringsliv/ Godskunder	Transporttid					
	Transportkostnad					
	Vägavgift/vägs katt					
	Restidsosäkerhet/ förseningar					
	Övriga effekter					
Trafikföretag	Biljettintäkter					
	Trafikeringskostnad					
Budgeteffekter	Drivmedelsskatter					
	Moms					
	Banavgifter					
Externa kostnader	Trafiksäkerhet	Konstant				0 Mkr
	Emissioner HC					
	Emissioner NOx					
	Emissioner SO ₂					
	Emissioner Partiklar					
	Emissioner CO ₂					
	Buller					
	Plankorsningar					
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen	Minskar				+ Mkr
	Företag	-50%				+ Mkr
	Privatpersoner					
Drift och underhåll						
Reinvesteringar						
Investeringskostnad						
Nettonuvärde						

3.5.3 Införlivandet av tredje körkortsdirektivet

Denna konsekvensutredning innehåller beskrivning av ett flertal förändringar, både sådana som följer både av det tredje körkortsdirektivet men även andra som föreslås av andra skäl. För att kunna genomföra samhällsekonomiska konsekvensanalyser av alla förändringar hade kompletterande underlag behövts. För detta fall har vi därför valt att bara göra några övergripande reflektioner om nuvarande innehåll.

En första reflektion är att det underlättar genomförandet av en samhällsekonomisk konsekvensanalys om det på ett tydligt sätt framgår orsak och verkan, d v s i detta fallet

hade det varit lämpligt om de förändringar som följer av EU direktiv behandlas separat från de som genomförs av andra orsaker. De kan presenteras i samma underlag eftersom de berör samma fråga men bör ändå behandlas separat.

När det gäller förändringar som följer av EU direktivet så sägs det i konsekvensanalysen att ”när det gäller införlivandet av minimikraven i direktivet finns inga alternativa lösningar”. Här är det dock viktigt att komma ihåg att dessa krav är följden av en förhandling och att det kanske i framtiden kommer att komma nya förhandlingar i denna fråga. Det kan därför ändå finnas anledning att jämföra en situation med och utan dessa minimikrav. Ett jämförelsealternativ kan också vara krav som är strängare än direktivets minimikrav.

När det gäller vilka som berörs av förändringen så tar konsekvensutredningen upp, utöver effekter för företag och anordnare av förarprov, även konsekvenser för enskilda vilket är positivt. I den ekonomiska konsekvensanalysen saknas dock information om kostnaden till följd av förändrad tidsåtgång för att genomföra en utbildning för denna grupp. Däremot ingår produktionsbortfall som en kostnad vilket är positivt. Något som dock verkar saknas i konsekvensutredningen är vilka administrativa kostnader som förändringarna i direktivet, och övriga förändringar som föreslås, kommer att orsaka för exempelvis Transportstyrelsen.

3.6 Sammanfattning

I Tabell 16 har vi sammanfattat vår bedömning kring de typfall vi analyserat ovan. Vi konstaterar övergripande att Transportstyrelsen har en bra struktur på sina konsekvensanalyser i enlighet med gällande förordning och att man gör noggranna analyser av företagets kostnader. Men vi konstaterar också att man sällan diskuterar alternativa regleringar och i de fall det gör det har man ingen struktur för att hantera fler alternativ (se vidare kapitel 4). Effekter kvantifieras sällan, vare sig det rör sig om trafikala effekter, effekter på övriga samhället eller privatpersoners administrativa kostnader.

Tabell 16 Sammanfattande bedömning av innehåll i konsekvensanalyser

Moment / Typfall	Markering av föremål för luftfarten (3.1)	Utnämning av leverantör av flygtrafiktjänster (3.5)	Luftledning för starkström (3.5)	Avgifter inom järnvägen (3.2)	Riskutbildning (3.3)	Introduktionsutbildning för privat övningskörning (4.2)	Införandet av det tredje körkortsdirektivet (3.5.3)	Marin utrustning (3.4)
Avgränsning och identifiering								
	Risken bedöms konstant	Risken bedöms konstant	Risken bedöms konstant		Ingen risk för andra trafikanter diskuteras	Se avsnitt 4.2		Ingen diskussion av effekter
Kvantifiera								
Resenärer Näringsliv/godskunder Trafikföretag	Nej (=0)	Nej (=0)	Nej (=0)	Nej	Nej	”		-
Externa effekter	-	Nej	-	Nej	-	”		Nej
Administration TS	Nej	Nej	Nej	(Nej)	Nej	”		Nej
Administration företag	Ja	Ja	(Ja)	Ja	Ja	”		Ja
Administration privatpersoner	-	-	-	-	Nej	”		-
Värdera								
	I princip	Nej	Nej	Nej	Nej	”		Nej
Diskontera och nuvärde								
						”		Nej

Känslighet och rekommendation							
Osäkerhet	Nej	Nej	Nej	Nej	”	Nej	
Slutsats	Om risken är konstant är denna förändring lönsam.	Oklart	Ingen kvantifiering har gjorts utan man säger bara att kostnaderna halveras	Eftersom vi inte vet trafiksäkerhetseffekten av denna åtgärd kan vi inte göra en samhälls-ekonomisk konsekvensanalys. Vissa kostnads-effektivitetsuppskattningar kan göras	”	Många förändringar behandlas i en och samma konsekvensutredning vilket gör det svårt att göra en samhällsekonomisk konsekvensanalys	Här införs ett EU direktiv. Även om det är svårt att se att man ska göra en svensk analys bör den europeiska analysen lyftas fram (om den finns)
Kommentar	Men man kan ifrågasätta om detta är den bästa förändringen				Se avsnitt 4.2		

4 KB vid Transportstyrelsen

Transportstyrelsen arbetar med konsekvensanalyser av regleringar kan användas för två olika syften. Det som vi beskrivit i kapitel 1 och 3 i Beräkningshandledningen handlar om att analysera förändringar i en given reglering. En konsekvensanalys kan dock även användas för att analysera om en reglering eller någon annan typ av åtgärd behövs. Detta är exempelvis en relevant frågeställning inför förhandlingar inom EU om införandet av nya regleringar men det kan också vara en viktig komponent vid utredningar som ska ligga till grund för beslut om nya regleringar ska införas.

I detta avsnitt tittar vi ånyo på de typfall vi granskat men vi fokuserar på de inledande delarna i en konsekvensutredning enligt svenska förordningen (2007:1244). Det som ska beskrivas är problemet samt vilka alternativ till regleringar eller ändrade regleringar som finns. I avsnitt 4.1 diskuteras, utifrån nationalekonomisk teori, behovet av dessa delar samt vad de bör innehålla. I avsnitt 4.2 går vi igenom några av typfallen igen översiktligt och ett analyseras mer i detalj.

4.1 Regleringar och alternativ till regleringar – diskussion

Utgångspunkten för beslutsfattande i allmänhet är att de svårigheter som uppstår ska hanteras på ett förutsättningslöst och rationellt sätt. Detta innebär exempelvis att innan beslut fattas om att avsätta resurser för att bygga nytt, så finns det anledning att undersöka om det är möjligt att rätta till problemen på enklare eller billigare sätt, exempelvis genom att effektivisera användningen av den infrastruktur som redan finns.

I transportsektorn har denna enkla princip kodifierats i den så kallade fyrstegsprincipen. Innebörden är att åtgärder prövas och analyseras i följande steg:

- 1) Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt, exempelvis genom att använda ekonomiska styrmedel för att påverka efterfrågan.
- 2) Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem och fordon; knapphetsavgifter och banavgifter baserade på marginalkostnader är exempel.
- 3) Förbättrad drift och underhåll och mera begränsade ombyggnadsåtgärder.
- 4) Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Det är betydelsefullt att lyfta vikten av en integrerad pris- och investeringspolitik. Mycket talar idag för att de skatter och avgifter som betalas för godstransporter både på väg och på järnväg är lägre än den samhällsekonomiska marginalkostnaden för att använda infrastrukturen. Det innebär att efterfrågan på transporter är högre än med en samhällsekonomiskt optimal prissättning och att det därför skapas ett behov av investeringar som annars inte skulle existera.

Analysen av det mer eller mindre lämpliga med att genomföra pris- eller regelförändringar är inte principiellt annorlunda än om man studerar effekterna av en investering. Det finns till exempel en diskussion om att göra alkohol till ett obligatorium. Det är då fullt möjligt att beräkna hur mycket en sådan installation skulle kosta och vilka effekter det får för trafiksäkerheten. Det kan givetvis finnas en osäkerhet kring vilka effekter sådana styrmedel får, men i detta avseende finns knappast någon principiell skillnad jämfört med osäkerheter i investeringskalkylerna.

Exemplen illustrerar emellertid en annan skillnad mellan å ena sidan investeringar och å andra sidan förändringar av priser och administrativa styrmedel. I det första fallet är det primärt den som genomför investeringen, dvs. staten, som bär kostnaden. Både priser och nya regler får emellertid normalt konsekvenser för trafikanter etc. Det kan därför då

vara förenat med etiska överväganden om ingripande i människors integritet, eller en politisk bedömning av acceptansen för skattehöjningar. Detta är givetvis ingenting som man utan vidare kan fånga i en ekonomisk bedömning.

4.2 Typfallen igen

I Transportstyrelsens vägledning om konsekvensutredningar (Dnr. 2010-336) framgår att det ska finnas en klar uppfattning om vad som föranleder en regel och vad det är som ska uppnås. Orsaken till det är för att kunna utreda om regeln verkligen leder till målet. Det sägs också att det inte är ett problem i sig att ett område är oreglerat. Detta eftersom regleringar innebär ingrepp och samhället önskar reglera så lite som möjligt – de ska användas när de positiva effekterna överstiger de negativa.

Av vägledningen framgår också att det är viktigt att överväga om det finns alternativ som kan lösa ett visst problem. Det kan exempelvis handla om information eller olika typer av frivilliga överenskommelser. Men givet att en viss reglering ska införas, exempelvis på EU-regler, kan det finnas utrymme för alternativa utformningar vilka ska beskrivas och vid behov analyseras.

I detta avsnitt beskrivs under 4.2.1 hur problembeskrivningen och alternativet diskuterats i de exempel på konsekvensutredningar från Transportstyrelsen som vi studerat och vad som kunde ha ingått. Under 4.2.2 har vi genomfört en djupare samhällsekonomisk analys med två olika alternativ av ett av exemplen för att visa vad en sådan jämförelse kan ge för information.

4.2.1 Problembeskrivning och alternativ

Slutsatsen av genomgången av exemplen är att för de flesta har inga alternativ diskuterats och därmed inte heller analyserats. I konsekvensutredningarna används ofta uttryck som att ”Transportstyrelsen bedömer att det, utöver att föreskriften lämnas oförändrad, inte finns något alternativ lösning...” (A), ”Inledningsvis fanns förvaltningsbeslut med som en alternativ lösning, men denna bedömdes inte relevant eftersom kravbilderna inte riktar sig till någon bestämd mottagare” (B), ”...ser Transportstyrelsen inget alternativ till förslaget...” (E) eller ”När det gäller införlivandet av minimikraven i direktiven finns det ingen alternativ lösning” (G).

I Tabell 17 har vi sammanställt hur problem och alternativ har hanterats i några av fallen och vad som utifrån ett samhällsekonomiskt synsätt kunde utgöra ett alternativ.

Tabell 17 Problem och alternativ i några typfall

Exempel	Befintlig konsekvensutredning	Alternativ enligt samhällsekonomisk analys
A	I detta fall bedömer man att det inte finns några alternativ.	Endera lämnar man förordningen oförändrad eller så genomför man just dessa förenklingar.
B	Genom att Transportstyrelsen i framtiden ska kunna utnämna nya leverantörer av flygtrafikledningstjänster behöver krav fastställas för detta. Transportstyrelsen har övervägt förvaltningsbeslut och föreskrift. Utan djupare argument går man vidare med en föreskrift över vilka krav som ska ställas. Några alternativ finns alltså inte	Diskussion om övergripande frågan kring nyttor och kostnader av en konkurrensutsättning.
C	Genom en föreskrift kan Transportstyrelsen effektivisera besluten kring undantag rörande starkström. Som alternativ diskuteras att bibehålla dagens ordning.	Diskussion om mer övergripande frågan om hur starkström kan dras i förhållande till flygplatser.
E	Det sägs finnas ett problem (med hänvisning till proposition) om att motorcykelförare inte uppfattar sina egna risker. Någon helt alternativ åtgärd diskuteras inte. Däremot diskuteras alternativa utformningar av föreskriften; dels att låta riskutbildningen vara densamma för körkort i klass A som i klass B och dels kompetensnivån på lärarna. Man konstaterar att det är möjligt att ha samma riskutbildning för A och B för moment 1 men inte vad avser moment 2 som innehåller praktiska moment. Vidare sägs det finnas information som är specifik för klass A även i moment 1. Avseende lärare diskuteras alternativ med högre krav där läraren måste vara trafiklärare för motorcykel liksom lägre krav på körkortsbehörighet och lärarutbildning. Högre krav avfärdas eftersom man vill ha fler alternativa lärare medan lägre krav inte bedöms vara rimligt.	Dagens situation utan denna föreskrift skulle kunna vara ett alternativ. Trendframskrivningar av detta scenario görs inte. Möjligen innebär bättre infrastruktur fallande risker men det har inte analyserats. Ny teknik i form av hastighetsdämpare, alkoholås etc. har inte heller diskuterats. Ett antagande skulle kunna vara fallande risker i framtiden.

4.2.2 Exempel - Föreskrifter om introduktionsutbildning för privat övningskörning, behörighet B

Utgångspunkten för denna konsekvensutredning är att den som ska vara handledare för privat övningskörning sedan 2006 ska ha genomgått introduktionsutbildning tillsammans med den som ska övningsköra. I en proposition 2009/10:198 föreslås att krav på gemensam utbildning slopas. Vidare föreslås att obligatoriskt teoretisk utbildning om sparsam körning inkluderas i utbildningen baserat på en redovisning i ett regeringsuppdrag (Sparsam körning för privatpersoner). Samtidigt flyttas ett antal moment till det som kallas "riskutbildning, del I". Slutligen föreslås att rapportering ska ske genom elektronisk överföring.

Problemet samt alternativ

Förändringen inkluderar en mängd problemställningar: i) det har (bl.a) visat sig att dagens ordning är alltför fastlås och dessutom kan innebära extrakostnader för körkortstagare och handledare som får gå samma kurs flera gånger, ii) utsläppen av koldioxid från vägtrafiken är en stor källa samt iii) att genom en elektronisk rapportering kan den administrativa bördan för tillståndshavaren och den blivande handledaren minska.

Avseende det första i) problemområdet diskuteras inga alternativ. Avseende problemområde ii) diskuteras dels att utbildning i sparsam körning kan ges som en ny obligatorisk kurs med både praktiska och teoretiska moment, dels att man istället kan satsa på informationskampanjer. För problemområde iii) beskrivs dagens ordning som ett alternativ.

I det fortsatta fokuserar vi på problemområde ii) sparsam körning med två alternativ; kurs eller informationskampanjer.

Avgränsa och identifiera

De som påverkas är verksamma utbildare och elever och handledare vilka finns med i underlaget. Om övriga trafikanter påverkas diskuteras inte. Effekterna på koldioxid finns med men inte övriga emissioner.

Transportstyrelsen har då identifierat kostnaderna för utbildarna och kostnader för elever och handledare. Nedlagd tid för de senare är inte identifierat som en post.

Kvantifiera

Transportstyrelsen bedömer att utbildningen inte kommer att kosta mer för elever och handledare eftersom man samtidigt flyttar över annan utbildning till riskutbildning, del I. Det riktiga resonemanget hade varit att när man flyttar undan en del av utbildningskraven så erhåller medborgarna en besparing. När det frigjorda utbildningsutrymmet nu tas i anspråk erhåller inte medborgarna denna besparing och en samhällsekonomisk kostnad uppkommer.

Transportstyrelsen gör en noggrann analys av företagens kostnader men det är svårt att separera dessa för de olika problemställningarna. Vi fokuserar på kravet att ta fram en ny undervisningsplan. Kostnaden uppskattas till 306 kr per företag för att revidera befintlig plan och 2142 kr för att ta fram en helt ny plan. Antar vi 59 företag blir kostnaden för att revidera planerna 18000 kronor. Detta är en engångskostnad.

En utbildning i sparsam körning bedöms kosta 1800 kr. Med en fungerande konkurrens på utbildningsmarknaden borde denna kostnad avspegla de resurser som samhället behöver avsätta för att genomföra en utbildningsinsats. Uppskattar vi antalet som går kursen till 180 000 stycket blir kostnaden 324 miljoner kronor per år. Nedlagd tid har vi inte räknat på.

Den alternativa åtgärden Informationsinsatsen kostar 30 miljoner kronor över en tvåårsperiod.

De positiva effekterna av sparsam körning antas uppstå till följd av miljöeffekter. En lägre bränsleförbrukning ger lägre kostnader för den enskilde. I inledningen (i problembeskrivningen) förs en diskussion om hur mycket utsläppen av koldioxid vid införandet av undervisning om sparsam körning skulle minska. Där sägs att av de 180 000 handledarna (årigen?) kommer hälften att vidareförmedla sin kunskap till eleverna. Detta medför minskad bränsleförbrukning i det bästa fallet med en 4%-ig reduktion om 4,37 miljoner liter (per år?) och en minskning av utsläppen om 11 810 ton CO₂. Även för jämförelsealternativet med informationskampanjer finns en uppskattad effekt i problembeskrivningen. Man bedömer då att med en 2%-ig effekt på 5,9 miljoner privatbilister minskar bränsleförbrukningen med 143 miljoner liter och utsläppen av koldioxid med 387 000 ton.

Vi måste anta hur lång livslängden är på kunskapen som lärs ut respektive på informationen. Vi antar här 5 år.

Värdera monetärt

Kursen uppskattas kosta 324 Mkr per år i utbildningskostnader. Dessutom uppkommer undervisningstiden för elever och handledare som vi inte beaktat.

Den alternativa informationskampanjen uppskattas till en kostnad om 30 Mkr över en tvårsperiod.

Reducerade utsläpp i alternativet med undervisning uppgår till 11810 ton CO₂ per år. Med en livslängd på 5 år (och enkelt räknat) skulle utsläppen minska med 59 Mton CO₂. Med en värdering om 1,45 kr/kg (ASEK kap 12) blir den inbesparade samhällsliga kostnaden ca 90 Mkr²⁴.

Låter vi värdera utsläppen på samma sätt för informationsinsatser erhåller vi en nytta på 2900 miljoner kronor.

Diskontering och nuvärdesberäkning

I detta har vi räknat utbildningsinsatsens påverkan under fem år. Det gäller även informationsinsatserna.

Känslighetsanalys och rekommendation

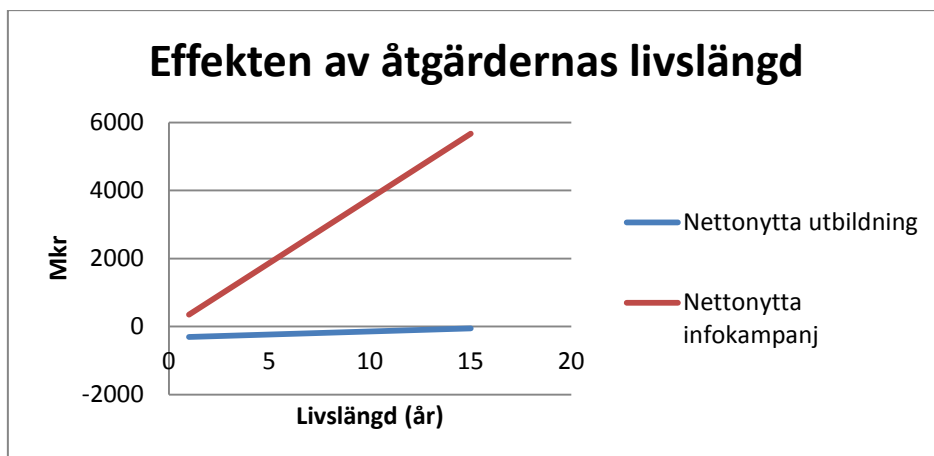
De reduktioner som diskuteras, 4% respektive 2%, verkar ha karaktären av gissning.

4.2.3 Diskussion om exemplet

I denna analys finns många relevanta kostnads- och intäktskomponenter med men inte alla. Vid en utbildningsinsats saknas elevens och handledarens nedlagda tid. Vi har inte sökt värdera den här men det innebär att kostnaden för utbildningen ligger i underkant. Vi har svårt att se att man kan argumentera för att utbildningen ändå genomförs idag med ett annat innehåll så därför kostar den inte något. Vår bedömning ovan baserat på konsekvensanalysen är att utbildningen kostar 324 miljoner kronor per år i nedlagda resurser för samhället. Nyttan av detta i inbesparad koldioxid är över 5 år 90 miljoner kronor per år. Antar vi att utbildningen har en effekt under 10 år inbesparas 180 miljoner kronor till en kostnad av 324 miljoner kronor, dvs en nettoeffekt på – 144 miljoner kronor för en årskulls utbildning, se figur 6.

Det intressanta här är att jämförelsealternativet informationskampanj bedöms kosta 30 Mkr per och ge en utsläppsminskning på 2900 mkr. Beroende på livslängden av informationsinsatsen uppkommer betydande nettonyttor av denna åtgärd.

²⁴ Detta är det värde som rekommenderas för långsiktiga åtgärder. För kortsiktiga åtgärder rekommenderas 1,08 kr/kg.



Figur 1 Effekten av åtgärders livslängd på nettonyttan

Trots detta resultat, som bygger på konsekvensanalysens egna uppgifter och antaganden, går Transportstyrelsen vidare med ett förslag om utökad utbildning i sparsam körning. Vad vi kan se, se Tabell 18 och 19, är den åtgärden inte samhällsekonomiskt lönsam samtidigt som vi ser att informationskampanjer kan vara lönsamma.

Det är också viktigt att notera att vi endast inkluderat en del av de effekter som hade varit relevant att inkludera vid genomförande av en samhällsekonomisk analys. Det finns exempelvis fler luftföroreningar som skulle minska om utsläppen av CO₂ minskar.

Tabell 18 Samhällsekonomisk konsekvensanalys - utbildning

Samhällsekonomisk effekt		Effekt		Värdering		Nuvärde (Mkr)
Resenär		Antal	Mått	Antal	Mått	
Näringsliv/ Godskunder						
Trafikföretag						
Budgeteffekter						
Externa kostnader	Trafiksäkerhet					
	Emissioner HC					
	Emissioner NOx					
	Emissioner SO ₂					
	Emissioner Partiklar					
	Emissioner CO ₂	-11810 ton/år		1,45 kr/kg		+5*17 Mkr
	Buller					
	Plankorsningar					
Administrativa kostnader	Barriärer					
	Transportstyrelsen					
	Företag					
	Privatpersoner	180 000 tid	stycken	1800 kr per kurs X kr/tim		-324 Mkr
Drift och underhåll						
Reinvesteringar						
Investeringskostnad						
Nettonuvärde						-239 Mkr

Tabell 19 Samhällsekonomisk konsekvensanalys – informationskampanj

Samhällsekonomisk effekt		Effekt		Värdering		Nuvärde (Mkr)
Resenär		Antal	Mått	Antal	Mått	
Näringsliv/Godskunder						
Trafikföretag						
Budgeteffekter						
Externa kostnader	Trafiksäkerhet					
	Emissioner HC					
	Emissioner NOx					
	Emissioner SO ₂					
	Emissioner Partiklar					
	Emissioner CO ₂	- 387 000 ton/år		1,45 kr/kg		+5*580 Mkr
	Buller					
	Plankorsningar					
	Barriärer					
Administrativa kostnader	Transportstyrelsen			30 mkr		-30 Mkr
	Företag					
	Privatpersoner					
Drift och underhåll						
Reinvesteringar						
Investeringskostnad						
Nettonuvärde						+ 2870 Mkr

VTI är ett oberoende och internationellt framstående forskningsinstitut som arbetar med forskning och utveckling inom transportsektorn. Vi arbetar med samtliga trafikslag och kärnkompetensen finns inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, beteende och samspel mellan människa-fordon-transportsystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll. VTI är världsledande inom ett flertal områden, till exempel simulatorteknik. VTI har tjänster som sträcker sig från förstudier, oberoende kvalificerade utredningar och expertutlåtanden till projektledning samt forskning och utveckling. Vår tekniska utrustning består bland annat av körsimulatorer för väg- och järnvägstrafik, väglaboratorium, däckprovningsanläggning, krockbanor och mycket mer. Vi kan även erbjuda ett brett utbud av kurser och seminarier inom transportområdet.

VTI is an independent, internationally outstanding research institute which is engaged on research and development in the transport sector. Our work covers all modes, and our core competence is in the fields of safety, economy, environment, traffic and transport analysis, behaviour and the man-vehicle-transport system interaction, and in road design, operation and maintenance. VTI is a world leader in several areas, for instance in simulator technology. VTI provides services ranging from preliminary studies, highlevel independent investigations and expert statements to project management, research and development. Our technical equipment includes driving simulators for road and rail traffic, a road laboratory, a tyre testing facility, crash tracks and a lot more. We can also offer a broad selection of courses and seminars in the field of transport.

