



KOMMISSIONEN  
FÖR SKATTENYTTA

18 OKTOBER 2023

# Minskat regelkrångel och ökad skattenytta

En handbok för politiker

LARS JAGRÉN OCH TOMAS LÖÖV

– EN RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN FÖR SKATTENYTTA –

*Vad får vi för pengarna?*

## Förord

Under hösten 2021 tog jag initiativet till bildandet av Kommissionen för Skattenyttan. Målet var att det skulle vara en obunden och gentemot alla intressen självständig kommission. Bakgrunden var mina funderingar kring hur vi använder våra gemensamma resurser. Jag ställde mig frågan – hur kan vi få mer nytta för varje skattekrona?

Vårt arbete går ut på att ge svar på tre frågor:

- Vad får vi egentligen för våra skattepengar?
- Vad borde vi få för våra skattepengar?
- Hur kommer vi dit?

Kostnaderna för den bristande effektiviteten syns tydligast i form av ett direkt slöseri med våra gemensamma medel, men också i form av lägre tillväxt och därmed lägre skatteintäkter. Ett vanligt politiskt svar på ett problem är att tillföra mer resurser i stället för att undersöka hur befintliga resurser kan användas bättre. Men vårt arbete har tydligt visat att grundproblemet i Sverige sällan är en brist på resurser utan i stället ofta en brist i hanteringen av resurserna. Det finns inget tydligt samband mellan resurser och resultat i offentligt finansierade verksamheter. De verkliga problemen är alltför ofta ineffektivitet i hur resurserna används där mycket pekar på att detta i sin tur beror på ledarskap och styrning samt bristfällig uppföljning och måluppfyllelse. En utgångspunkt för all verksamhet borde rimligen vara hur vi kan leverera bättre resultat till samma eller lägre kostnad.

I denna rapport analyseras det svenska regelverket ur skattenyttan-perspektiv. Lagar och regler är nödvändiga för att samhället ska fungera på ett rättssäkert och effektivt sätt. Men dagens regleringar är inte tillräckligt anpassade till modern teknik och omvärldens snabba utveckling. Regelverken kan i stället sätta krokben för verksamheterna där onödigt byråkrati, motverkande verksamhetsmål, dåliga IT-system och ineffektiva processer skapar frustrerade medarbetare, försämrade konkurrenskraft och slöseri med skattemedel. Rapporten är skriven av Lars Jagrén, senioranalytiker på Kommissionen för Skattenyttan och Tomas Lööv, reglexpert på NNR (Näringslivets Regelnämnd).

Kommissionens arbete har redan fått betydande genomslag i debatt och politik. Debatten om skattenyttan och ineffektivitet är dock fortfarande i sin linda. Det vanliga politiska svaret på ett problem är fortfarande "mer resurser" snarare än att fråga om de befintliga resurserna kan användas bättre. Alltför få tar fasta på att en bortslösad skattekrona egentligen är en stöld från skattebetalarna.

Vi fortsätter med oförminskad kraft. Välkommen att vara med på den fortsatta resan.

Leif Östling  
Grundare och ordförande  
Stockholm oktober 2023

För ytterligare information om våra aktiviteter hänvisas till [www.skattenyttan.se](http://www.skattenyttan.se).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Varför är det viktigt med effektiva regelverk?	7
Vad menar denna rapport med regelverk?	8
Regelverken avgörande både för att resurser används effektivt och för att skapa nya resurser	8
Övergripande problem med dagens regelverk och institutionerna runt dessa	11
Dålig analys av mål och medel	11
Brist på utvärdering	12
Vag styrning av myndigheter	12
Exemplet: Linköpings flygplats	13
Det saknas en heltäckande beräkningskonvention för dynamisk samhällsnytta	13
Problem och möjligheter i verkligheten – offentlig sektor	15
Riktade statsbidrag	15
Sekretessregler som omöjliggör effektiv samverkan	15
Onödiga krav på en mängd uppgifter	16
Långbänk och beredningskravet	16
JK-listan	17
Myndighetskrav som krockar med varandra	17
Nationella samordnare – en nivå till som inte följs upp	18
AI ger effektivare biståndsbeslut i Trelleborg	18
Digital undervisning	18
Bygglov	19
Problem och möjligheter i verkligheten – privat sektor	20
Regelbördan ökar	20
Årlig regelkostnad 200 miljarder kronor	22
Miljöregelverket hotar den gröna omställningen	23
”Meningslös” industripolitik – gröna bubblor	23
Regelverk för dynamiska innovationer	23
Dags för reformer	25
Övergripande nivå	25
Regioner	26
Kommuner	26
Källförteckning	28

# Sammanfattning

Det svenska regelverket bestämmer i hög grad förutsättningarna för företagande, offentlig verksamhet och stora delar av hushållens vardag. Regelverken har vällovliga syften, men många av dem fungerar inte som det var tänkt, har blivit förbisprungna av utvecklingen eller ger upphov till onödiga kostnader. De försvarar för företag, organisationer och offentlig sektor att agera effektivt och logiskt.

- De svenska regelverken kännetecknas av en rad brister. Till dessa hör:
  - Dålig konsekvensanalys innan beslut
  - Dålig uppföljning och ansvarstagande
  - Många förändringar av regelverken går orimligt långsamt, dvs Sverige lider av en "långbänk"
  - Målkonflikter mellan olika regelverk - dubbelreglering
  - Dålig transparens
  - Dålig samordning och kommunikation i stat och regioner mellan olika verksamheter, som tillåts verka i stuprör
  - Många regler där kostnaderna överstiger nyttan
- Ett effektivt regelverk ger en direkt skattenytta för medborgarna genom att minimera onödigt arbete. Regelverken är också avgörande för att skapa nya resurser, nya jobb och nya skatteintäkter genom tillväxt.
- Effektivitetspotentialen är stor. Med ett bättre regelverk för företagandet pekar tillgängliga studier på att BNP kan öka drygt 1 procentenhet snabbare varje år, vilket skulle innebära ca 40 miljarder kronor per år i frigjorda resurser. Arbetslösheten skulle kunna minska från 8 till 5 procent. Företagens kostnader för regelverken kan bedömas till ca 200 miljarder kronor per år. Om företagens regelbörda minskar med omkring 5 procent motsvarar det kostnaden för ca 10 000 årsarbeten. Slöseriet i sjukvården pga. regelverken beräknas per år motsvara ca 40 eller omkring 10 procent av den totala kostnaden för den offentliga vården medan kostnaden för den dåliga kommunikationen mellan vården och omsorgen pga. Sekretessregelverken, kan beräknas till drygt 1,5 miljarder per år.
- Det behövs reformer för bättre regelverk. Till de viktigaste på **nationell nivå** hör:
  - Ett Effektivitetskansli inrättas inom Regeringskansliet (Se Kommissionen för Skattenyttas Årsbokslut 2022). Regeringen bör årligen till riksdagen redovisa hur den förda politiken påverkar effektiviteten i offentliga verksamheter. Det duger inte att bara följa effekter på inkomstfördelningen och effekter på resursfördelningen mellan kvinnor och män.
  - Inför ett antal styrande principer vad gäller kostnadseffektivitet. Den samhällsekonomiska nyttan av ett beslut måste alltid vägas mot kostnaden. Tydligare skrivningar om detta bör införas i budgetlagen.
  - Konsekvensanalyser måste förbättras och fördjupas. Beräkningskonventioner för samhällsekonomiska nytta, kostnader och dynamiska effekter måste utvecklas. Regeringen måste säkerställa att de efterlevs.
  - Uppdraget för myndigheter bör vara att maximera utfallet för medborgarna och inte bara utfallet för den egna organisationen. Inför krav på att myndigheter ska påtala vad som hindrar effektiviseringar (legala, digitala och strukturella) som årligen ska följas upp.

- Arbetet med oberoende utvärderingar måste förstärkas och utvecklas. Det ska säkerställas att det politiska målet nås på ett kostnadseffektivt sätt och att inga betydande oavsiktliga konsekvenser föreligger.
  - Tillåt experimentell policy för att kunna få till en lärande utformning av politiken. Mer testpolitik som i Finland behövs för att kunna prova olika alternativ.
  - Stärk Regelrådet och se till att de kommer in tidigare i processen.
  - Genomför nationella konsekvensanalyser av förslag som förhandlas inom EU likt vad som görs i Finland.
  - Ta bort de riktade statsbidragen som i många fall kostar mer i administration på kommunal nivå än vad bidraget är.
- **På regional nivå:**
    - Inför regional verksamhetsutvärdering med en redovisning och benchmarking av relativa förhållanden jämfört med andra regioner för samma verksamhetsområde som årligen ska redovisas för invånarna. Inför möjlighet till motsvarande analys som Riksrevisionen gör även för regioner.
    - Ta bort de riktade statsbidragen som ofta kostar mer i administration än vad enskilda regioner får i bidrag.
    - Ta bort hinder för att få till större nytta av digitalisering i sjukvården. Se över lokala regelverk liksom standarder, arbetsrutiner etc. Detta är viktigt inom samtliga områden som kan kopplas till vård, omsorg, socialtjänst och kriminalvård (region – kommun).
    - Ta bort kraven på regional utveckling som ligger på regionerna, de äger inga verktyg för detta och har ingen form av myndighetsutövning mot företag. Mer naturligt att frågan hanteras av Länsstyrelsen om uppdraget/länsstyrelserna ska finnas kvar i sin nuvarande form.
    - Säkerställ att regioner och kommuner kan samverka sinsemellan och även med det privata näringslivet.
    - Länsstyrelserna är formellt 21 olika myndigheter vilket gör att framför allt regeltolkningen skiljer sig åt. Detta skapar problem för hushåll, företag och kommuner. Därför bör länsstyrelsernas uppdrag och organisation ses över.
- **På kommunal nivå:**
    - Inför kommunal verksamhetsutvärdering med en redovisning och benchmarking av relativa förhållanden jämfört med andra kommuner för samma verksamhetsområde som årligen ska redovisas för invånarna.
    - Ta bort de riktade statsbidragen som ofta kostar mer i administration än vad enskilda kommuner får i bidrag.
    - Säkerställ samverkansmöjligheter med regionerna (se ovan).
    - Inför one-stop-shops (i förekommande fall i samarbete med region/nationella myndigheter). Verksamhet.se är en positiv förebild.
    - Inför tidsgränser för kommunal behandling av olika ärenden. Redovisa genomsnittlig handläggningstid på de vanligaste ärendetyperna. Denna information ska även

inkluderas i den tillgängliga statistiken i Kolada.

- Tillämpa en tillväxtpolitik som primärt riktar in sig på det kommunen själv kan påverka.

## Varför är det viktigt med effektiva regelverk?

Sverige har regler som styr näringslivets och företagens villkor, liksom de offentliga verksamheterna och hur dess tjänster tillhandahålls och efterfrågas. Dessa regler bestämmer i hög grad förutsättningarna för företagande, offentlig verksamhet och stora delar av hushållens vardag.

Problemen med regelverken och regelbördan uppfattas ibland "bara" som ett företagarproblem. Detta är felaktigt. Företag och offentliga aktörer sitter i samma situation och drabbas hårt av åtgärder som följer av politiska beslut som medför kostnader som inte står relation till den vidare nyttan för samhället. Exempelvis kraven på lärarna på ökad dokumentation, att läkarna måste ägna mer av sin tid åt administration eller att företag måste upprätta handlingsplaner med tveksamt värde.

Regelverken har vällovliga syften, men många av dem fungerar inte som det var tänkt, har blivit förbisprungna av utvecklingen eller ger upphov till onödiga kostnader. De försvårar för företag, organisationer och medborgare att agera effektivt och logiskt.

### Det gäller att kunna ändra regler som över tid visar sig vara dåliga

Genom att slopa eller förändra dessa dåliga regler finns stora spar- och effektivitets-möjligheter. Med ett bättre regelverk för företagandet pekar tillgängliga studier på att BNP kan öka drygt 1 procentenhet snabbare varje år, med ökade skatteintäkter på ca 40 miljarder kronor per år. Företagens kostnader för regelverken kan bedömas till ca 200 miljarder kronor per år. Om företagets regelbörda minskar med omkring 5 procent motsvarar det ca 10 miljarder eller kostnaden för ca 10 000 årsarbeten.

Tillgängliga studier av slöseri i sjukvården pga. regelverken pekar på kostnader på cirka 40 miljarder kronor eller omkring 10 procent av den totala kostnaden för den offentliga vården. Den onödiga kostnaden för den dåliga kommunikationen mellan vården och omsorgen, pga. Sekretessregelverken, kan beräknas till drygt 1,5 miljarder kronor per år.

Denna rapport kopplar ihop skattenytta och frågan om reglers effekter på möjligheten att bedriva effektiva verksamheter. Allt handlar om politisk vilja och ledarskap.

Rapporten lyfter fram ett antal exempel som berör offentlig och privat sektor där olika politiska beslut medverkat till ineffektiva åtgärder. I det avslutande kapitlet presenteras en rad konkreta förslag till policyåtgärder.

## Vad menar denna rapport med regelverk?

Begreppet regleringar i denna rapport ansluter till OECDs (1997<sup>1</sup>) breda och sammanfattade definition:

“The diverse set of instruments that governments use to impose requirements on enterprises and citizens. Regulations includes laws, formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government, and rules issued by non-governmental or self-regulatory bodies to which government have delegated regulatory power”.

OECDs definition täcker således i princip de flesta former av politiska beslut som syftar till att påverka individer, verksamheter och företag i någon riktning. För svenskt vidkommande fattas det exempelvis otaliga beslut om handlingsplaner och strategier som här inte uppfattas som regelverk men som utifrån OECDs definition också bör omfattas av krav på analyser, både före och efter beslut.

## Regelverken avgörande både för att resurser används effektivt och för att skapa nya resurser

Ett effektivt regelverk ger en omedelbar och direkt skattenytta för medborgarna genom att minimera slöseriet. Det är genom regelverken som den offentliga konsumtionen och de offentliga transfereringarna styrs. Kan vi till exempel genom bättre regler minska fuskets i bidragssystemen ökar skattenytta direkt – samtidigt som kriminaliteten bekämpas. Detta har Kommissionen för Skattenytta visat i ett antal rapporter.

Att den offentliga konsumtionen är effektiv är också oerhört viktigt för inkomst/välståndsfördelningen i landet. Den offentliga konsumtionen har en starkt utjämnande effekt på inkomstfördelningen. Skevheten i inkomstfördelningen, till följd av främst ojämnt fördelade kapitalinkomster, minskas kraftigt, eftersom det är de lägre inkomstgrupperna som har störst nytta av den offentligt finansierade välfärden. För de med de 10 procent lägsta inkomsterna motsvarar deras konsumtion av offentligt finansierade välfärdstjänster mer än 40 procent av deras samlade ”konsumtionsutrymme”, dvs summan av inkomster och deras konsumtion av välfärdstjänster. För de med en inkomst motsvarande 25 percentilen, dvs att 75 procent av inkomsterna i landet är stiger andelen välfärdstjänster till över 50 procent. Ju högre inkomsterna sedan blir, desto mindre betyder de offentligt finansierade tjänsterna för det samlade konsumtionsbehovet. Effekten kan också uttryckas som att till följd av

välfärdstjänsterna minskar den s.k. ginikoefficienten kraftigt – från 0,33 till 0,26<sup>2</sup>. Att ha effektiva regelverk som minimerar slöseri (ineffektivitet) och maximerar effektivitet och resultat är därmed den viktigaste utjämningsfaktorn (diagram 1).

### Diagram 1 Andel av disponibel inkomst (inklusive välfärdstjänster)

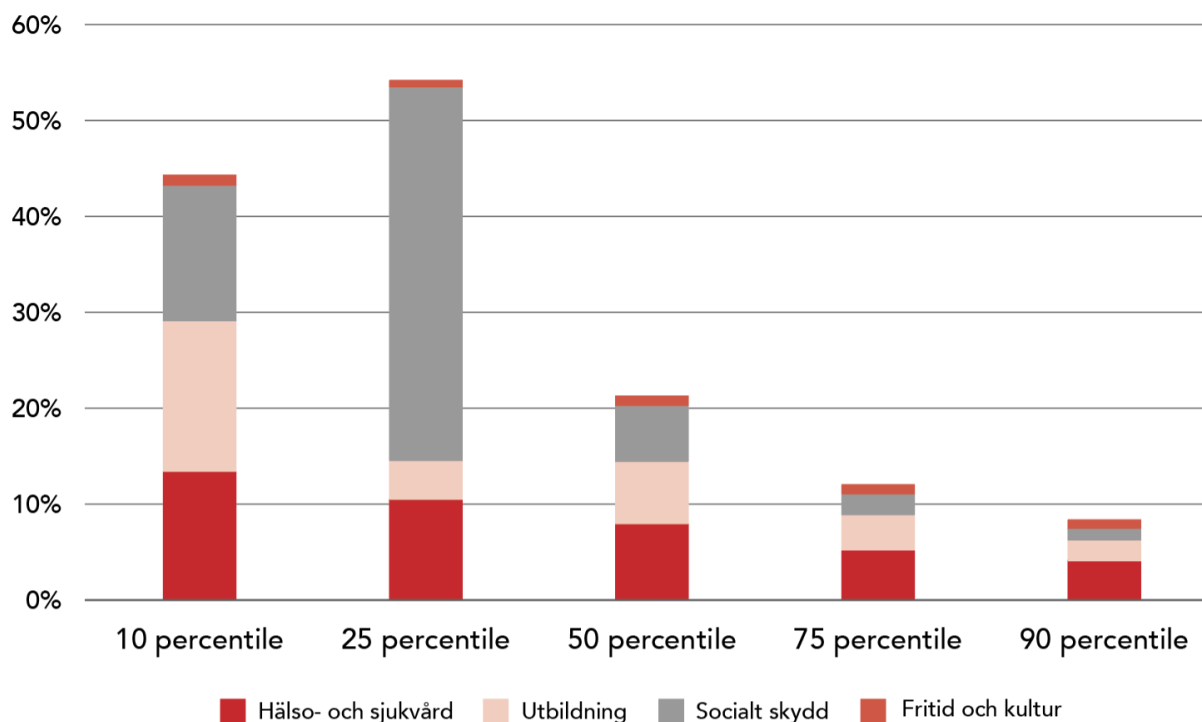
---

1 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

2 Ginikoefficienten mäter inkomstspridningen i landet. En koefficient på 0 innebär att alla har exakt samma inkomster, en koefficient på 1 att en person har samtliga inkomster. För att ge en indikation på hur stor nedgången från 0,33 till 0,26 är, kan man notera att den motsvarar mer än hälften av skillnaden (före välfärdstjänster) mellan Sverige och USA (som har en Gini-koefficient på knappt 0,4).



### som utgörs av välfärdstjänster



Källa: Egna beräkningar samt proposition 2022/23:100, bilaga 2, Fördelningpolitisk redogörelse

Hur regelverken utformas är också avgörande för att skapa nya resurser, nya jobb och nya skatteintäkter genom tillväxt. Man kan konstatera att framgångsfaktorerna för konkurrenskraft och tillväxt – kunskap, innovationer, företagande, rättssäkerhet, anpassningsförmåga när omvärlden förändras liksom en effektiv förvaltning – alla hänger samman med hur väl regelverken i vid mening är uppbyggda och hur de fungerar. Kopplingen mellan regelverk och utbildningsväsendet är tydlig, liksom mellan regelverken för företagen, företagsklimatet och investeringsmöjligheterna.

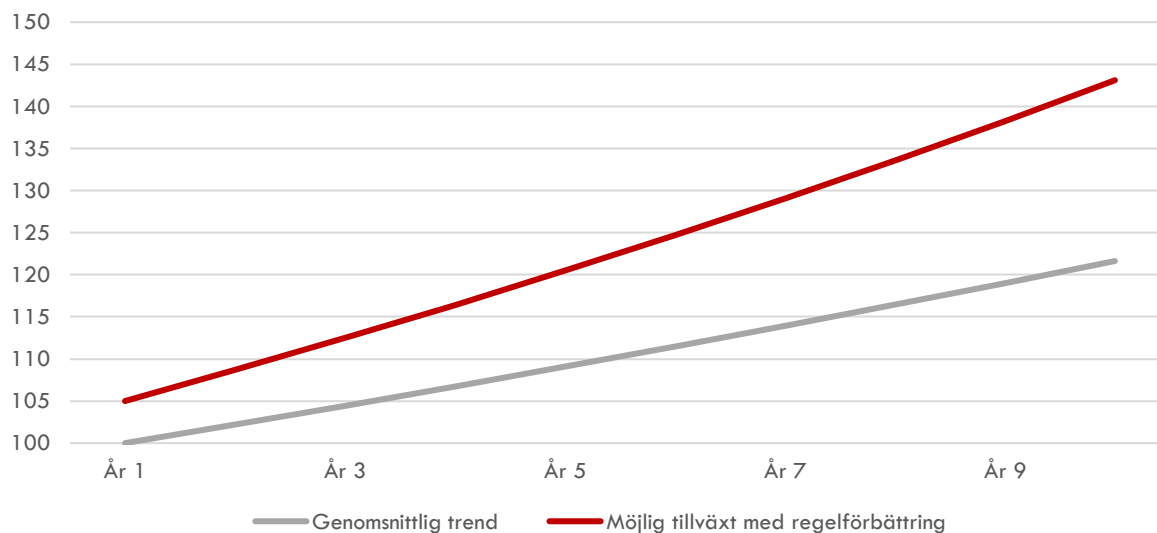
### Att den offentliga konsumtionen är effektiv är oerhört viktigt för inkomst/välståndsfördelningen i landet

En rapport analyserar de negativa effekterna av regelkrånglet utifrån ett nationalekonomiskt makroperspektiv vad avser BNP-tillväxt, totalfaktorproduktivitet och arbetslöshet<sup>3</sup> (Lappi och Petterson, 2022). Rapporten visar att om Sverige skulle förbättra sin ranking till att bli lika bra inom varje delområde som det bästa landet skulle detta kunna ge 1,3 procentenheters snabbare ekonomisk tillväxt per år. Det kan också ge en nivålyft i BNP per capita på 5 procent (engångseffekt) som tillsammans med produktionsökningen skulle kunna innebära en minskad arbetslöshet från dagens omkring 8 till 5 procent. Arbetslösheten skulle kunna sjunka från 8 till 5 procent. Med dagens skattekvot på drygt 40 procent skulle nivålyftet motsvara ökade skatteintäkter på ca 130 miljarder kronor per år (diagram 2), och den extra tillväxten motsvara ca 30 miljarder mer i skatteintäkter varje år. Detta motsvarar omkring en

<sup>3</sup> Lappi, E och Petterson, L; Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet, mars 2022. Studien baseras på Världsbankens index Ease of Doing Business (EBD). Indexet består av ett tiotal indikatorer som ger en bild av hur olika regelbördor påverkar företag i olika länder. Det handlar bland annat om tid och kostnader för att starta företag, för att erhålla bygglov och för att hantera skatteregler. I studien jämförs Sverige med andra OECD-länder tillika handelspartners som Norge, Danmark, Tyskland och USA.

tredjedel av kostnaden för hela rättsväsendet, eller ungefär lika mycket som den årliga utgiften för allt studiestöd. Beräkningarna är givetvis osäkra men visar på betydelsen av regelverk som ger förutsättningar för tillväxt.

**Diagram 2 Schematisk bild av BNP med olika tillväxttakter**



Anm: BNP i utgångsläget är index 100

Genom effektivare regelsystem kan alltså samhället spara pengar i existerande verksamheter med samma resultat. Alternativt kan man förbättra resultaten i de offentliga systemen (större utjämning, bättre skolresultat, färre brott, kortare vårdtider mm) och därmed även stärka konkurrenskraften, få fler jobb och öka jämlikheten och välståndet. För det tredje kan man sänka skadliga skatter och därmed ytterligare förbättra konkurrenskraften och/eller skapa bättre drivkrafter till jobb och minskat utanförskap.

# Övergripande problem med dagens regelverk och institutionerna runt dessa

Sverige har en internationellt sett stor offentlig sektor. Detta för med sig ett omfattande offentligt regelverk, en stor mängd myndigheter etc. Detta innebär i sin tur risker, dels att regelverken inte kan uppdateras och reformeras tillräckligt snabbt när omvärlden förändras, dels att olika myndigheter agerar i stuprör utan samverkan och ibland med olika målsättning. Ett annat problem är att myndighetsstrukturen i många fall är överlappande och därmed oklar. I detta kapitel går vi igenom ett antal övergripande problem kring de svenska regelverken.

## Dålig analys av mål och medel

Sverige har starka förvaltningsrättsliga traditioner vad avser att bereda ärenden och att via remisser lyssna på olika intressentgrupper. Vidare har vi tradition att bereda större förslag till åtgärder inom ramen för kommittéväsendet och som utmynnar i offentliga utredningar.

Sveriges institutioner liknar i mångt och mycket många andra OECD-länder, men grundproblemet är att transparensen och uppföljningen är låg varför följden blir en form av paradox:

- Det finns krav på att göra konsekvensanalyser och genomföra utvärderingar, men kraven efterlevs på ett bristfälligt sätt.
- Det finns ett beredningskrav och ett utredningsväsende, men det medför "långbänk" och det kommer ändå fram till förslag som negligerar olika frågeställningar och ofta har dåliga eller snäva konsekvensanalyser.
- Det finns en kontrollmakt med instanser som Riksrevisionen, men deras väl underbyggda rekommendationer medverkar inte till förändringar av de brister som påtalas utan dåliga regelverk kan fortgå utan att någon behöver ta ansvar för att åtgärda problemen.

Ett centralt problem är att i flertalet fall används utredningsväsendet till att rättsligt lösa ett fördefinierat problem. Mindre fokus riktas mot att verkligen försöka definiera problemet och reflektera över möjliga alternativa lösningar och välja den samhällsekonomiskt bästa lösningen. Ett sådant exempel i närtid med tydliga effekter är Riksrevisionens granskning av fem olika beslut inom energiområdet<sup>4</sup> där de poängterar problemet med bristfälliga beslutsunderlag.

Ett speciellt problem är att det i beredningen av olika förslag och lagstiftning så sällan görs genomarbetade konsekvensanalyser, eller analyser om det finns bättre medel för att nå samma mål. Ett konkret exempel gäller momsen, där studier visar att företagets kostnader för att hantera momsen uppgår till ca 14 miljarder kronor. Detta borde leda till frågan om det finns effektivare sätt att hantera momsen<sup>5</sup>.

## **Ett speciellt problem är att det i beredningen av olika förslag och lagstiftning så sällan görs genomarbetade konsekvensanalyser**

Det svenska regelverket påverkas i hög grad av EU. Ett grundproblem är här att Sverige inte anpassat

---

<sup>4</sup> <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2023-09-19-otillrackliga-statliga-atgarder-for-ett-effektivt-elsystem.html>

<sup>5</sup> [https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/skatter/forstudie-foretagens-kostnader-for-att-hantera-momslagstiftning\\_1201110.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/skatter/forstudie-foretagens-kostnader-for-att-hantera-momslagstiftning_1201110.html)

beredningsprocessen på ett tillräckligt sätt för att tidigt kunna omhänderta behovet att bedöma hur förslagen skulle påverka olika svenska intressen. Här kan det konstateras att Sverige och Finland valt olika strategier för att hantera förslag från Unionen<sup>6</sup>. Finland genomför på ett betydligt tidigare stadium nationella konsekvensanalyser som medverkar till att stärka och säkra deras position utifrån ett faktabaserat underlag. Sverige upprättar till EU nämnden en övergripande promemoria där förslaget till ståndpunkt redovisas och där frågan om konsekvenser är, om den berörs, redovisad på ett mycket summariskt sätt. Här finns det behov att vidta åtgärder.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2024 aviserat<sup>7</sup> nya åtgärder inom förenklingsområdet i form av bland annat ett förenklingsforum och ett implementeringsråd. I skrivande stund är det oklart vilka exakta uppdrag som dessa båda organ ska ha, men tanken är att de ska finnas på plats från i början av år 2024. Det som är känt är att Implementeringsrådet ska bistå regeringen med råd om hur EU förslag ska införlivas i svensk rätt på ett effektivt sätt och även kunna bistå med råd och input i olika ärenden som förhandlas inom EU.

Låt oss hoppas att detta är steg i rätt riktning även om tillskapandet av organ med liknande uppdrag (läs regelrådet) sällan löser problem. Regelrådet behöver även komma in tidigare i processen och inte som idag bli en remissinstans bland alla andra. Frågan om hur utvärderingar görs, som behandlas nedan, är också mycket viktig.

## Brist på utvärdering

Riksdagens utskott har enligt regeringsformens 4 kap 8 § en direkt skyldighet att följa upp effekterna av fattade beslut inom respektive område. En genomgång visar dock att antalet utvärderingar som genomförts är ett fåtal i förhållande till den mängd beslut som fattats. De områden som väl blivit föremål för uppföljning tycks dessutom inte vara de viktigaste utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv<sup>8</sup>.

Den viktigaste myndigheten för revision i Sverige är Riksrevisionen (RiR) som i många rapporter granskat effektiviteten i olika delar av den offentliga sektorn. RiRs rapporter är genomgående väl underbyggda och med konkreta förslag på åtgärder som genomförs. Det grundläggande problemet är dock att så lite av det som RiR föreslår får genomslag i den politiska debatten och än mindre i det faktiska beslutsfattandet. Här borde det ske en tydligare uppföljning över tid i fråga om vilka rekommendationer som omhändertagits och de som inte gjort det. Riksrevisionen är begränsad till att granska statlig verksamhet. En motsvarande kontroll och analys är nödvändig även på kommunal och regional nivå.

## Vag styrning av myndigheter

Ett ytterligare problem är att de mål myndigheter har ofta är vaga till sin karaktär och svåra att hantera och mäta. Uppdragen till myndigheterna bör formuleras med tydligare mätbara mål och mer konkret. Det bör ställas krav på myndigheterna att eftersträva effektivitet i sitt föreskriftsarbete genom att välja det minst kostsamma alternativet och tydligt dokumentera detta inför beslutstillfället.

Självständiga myndigheter är ett grundelement i svensk förvaltning. Men när det gäller möjligheter till en snabb omställning när nya förutsättningar dyker upp eller uppdraget ändras riskerar det att vara ett trögrikligt system. Digitalisering är ett sådant tydligt exempel där varje myndighetschef först och främst optimerar dess egen verksamhet trots att besparingar kan åstadkommas om fler kan dela på utvecklingskostnaderna med myndighets övergripande projekt – och systemet då dessutom kan

---

<sup>6</sup> Ex ante eller ex post – när bör Sverige bedöma EU-lagstiftningens konsekvenser? Ekonomisk debatt nr 6, 2023.  
<https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/2023/09/51-6-ijhln.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/ett-forenklingpaket-for-enklare-foretagande-och-forbattrad-konkurrenskraft/>

<sup>8</sup> [https://nrr.se/wp-content/uploads/Systematisk\\_utvardering- Politiskt\\_ansvarstagande\\_for\\_effektivare\\_regler.pdf](https://nrr.se/wp-content/uploads/Systematisk_utvardering- Politiskt_ansvarstagande_for_effektivare_regler.pdf)

## Exemplet: Linköpings flygplats

### *Olika myndigheter med olika uppdrag för samma buller*

I Linköping har kommunen och SAAB haft stora problem med frågan om flygbuller. Försvarsföretaget har haft tillstånd att bedriva flygverksamhet kopplat till tester och utveckling av flygverksamhet under lång tid. Kommunens planer på stadsutveckling har varit svår p.g.a. det buller som flygverksamheten gav upphov till.

Olika sätt att få till lösningar provades och ett sådant uppmärksammat initiativ var när den tidigare regeringen år 2012 gav GD för Boverket och Naturvårdsverket uppdraget att komma överens i frågan om buller för att kunna lösa den lokala situationen för SAAB och Linköpings kommun. Här finns det även omständigheten med att SAABs verksamhet är klassat som riksintresse med hänsyn till rikets försvar.

Men vid diskussioner mellan dessa båda myndigheter blev utfallet att det kom fram till att de inte behövde samordna sina ståndpunkter i fråga buller från flygverksamheten med hänsyn till att de hade olika rättsliga utgångspunkter att beakta. Exemplet visar tydligt hur svårt det kan vara för en regering att styra självständiga myndigheter som ska se till utfallet inom sina egna område och inte behöver ta ansvar för ett bredare perspektiv.

Nu har frågan i stället lösts ut med flyttning av landningsbanan och SAAB har efter beslut om miljötillstånd fått bekosta att tilläggsisolera ett stort antal fastigheter som berörs av flygbullet enligt reviderat tillstånd för flygverksamheten. För kommunen kunde då med mycket lång försening planeringen av olika detaljplaner gå vidare när de långsiktiga förutsättningarna för ändrad och ny bebyggelse blev kända. Sammantaget blev det dock ett ineffektivt och dyrt sätt att lösa ett problem med myndigheter som inte vill komma överens.

## Det saknas en heltäckande beräkningskonvention för dynamisk samhällsnytta

Ett problem är att det inte finns någon gemensam beräkningskonvention vad gäller samhällsekonomiska vinster, kostnader och dynamiska effekter som myndigheterna ska använda. Det i kombination med att olika myndigheter är fria att sätta sina egna mål, ofta helt utan tankar på krav på effektivitet<sup>9</sup>. De uttryckta målen är dessutom ofta uttryckta i termer som är omöjliga att kvantifiera som "förstärkning", "förskjutning" eller "förändring". Detta gäller på alla nivåer från den högsta politiska nivån ned till nämnder i kommunerna. Att beräkna effekterna för samhället, eller att analysera den billigaste vägen att nå målet, är helt enkelt omöjligt.

Det finns bara en myndighet i Sverige som har krav att göra samhällsekonomiska analyser. Det är Trafikverket, men dels är uppföljningen dålig, dels prioriteras inte det som är samhällsekonomiskt mest lönsamt, vilket kan tolkas som explicita beslut att genomföra åtgärder som inte långsiktigt gynnar svenska

---

<sup>9</sup> De enda myndigheter i Sverige som har krav på att analysera den samhällsekonomiska effektiviteten är Trafikverket (transportsektorn). Hr är dock problemet att de politiska beslutsfattarna ofta inte bryr sig om dessa kalkyler.

folket.

Norge kan ses som en förebild med krav på att redovisa samhällsekonomiska intäkter och kostnader på ett mer transparent sätt. I vårt grannland finns även en intressant lösning med att det redovisas utfall för den politiska måluppfyllelsen och för frågan om samhällsekonomisk effektivitet<sup>10</sup> i arbetet med konsekvensanalyser utifrån kraven i deras vägledning på området.

### **Det finns bara en myndighet i Sverige som har krav att göra samhällsekonomiska analyser. Detta är Trafikverket**

Frågan påtalades av Riksrevisionen redan år 2007<sup>11</sup> med ett antal rekommendationer för att utveckla och stärka transparensen och på hur regeringen borde redovisa utfallet för budgeten i förhållande till de budgetpolitiska målen<sup>12</sup>. Därefter verkar dock inte mycket ha skett, varför detta arbete borde gå vidare.

---

<sup>10</sup> <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>

<sup>11</sup> Se RIR 2007: 26 s.10. RiR\_2007\_26.pdf (riksrevisionen.se)

<sup>12</sup> Granskningen adresserade olika brister, exempelvis att "på statsbudgetens utgiftssida varierar redovisningen av beteendeeffekter så att effekten i vissa fall redovisas som en del av den makroekonomiska utvecklingen och i andra fall som ett direkt resultat av det faktiska förslaget" (s.9).

# Problem och möjligheter i verkligheten – offentlig sektor

## Riktade statsbidrag

Under 2022 fanns det sammanlagt 182 riktade statsbidrag. Antalet har i princip varit oförändrat sedan 2020. Men i ett längre perspektiv har de riktade statsbidragen ökat i både antal och omfattning.

Den stora mängden riktade statsbidrag och hur de är utformade kan få flera negativa konsekvenser för kommuner och regioner. Det handlar bland annat om att de riktade bidragen gör det svårt för kommuner och regioner att planera och styra sina verksamheter. Det stora antalet riktade statsbidrag, ofta med snäva och detaljerade villkor, skapar administration hos kommunerna och regionerna. Det gör det också svårt för kommunerna och regionerna att prioritera bland sina verksamheter. Statskontoret anser att antalet riktade statsbidrag bör minska (SKR, 2022).

Ett konkret exempel är att 192 kommuner år 2019 fick 77 miljoner att dela på för att skapa "nattis". Till exempel fick Orsa kommun omkring 10 000 kronor och Upplands Väsby kommun fick 160 000 kr för att öppna nattis. Detta skapar förväntningar hos kommuninvånarna, men räcker knappast ens till arbetstiden det tar att söka bidraget (SKR, 2022).

### *Sekretessregler som omöjliggör effektiv samverkan*

Regelverket om sekretess skapar stora problem inom kommuner och regioner. Verksamheterna i kommunen är uppdelade i olika nämnder och utbytet mellan regionen och kommunen är omgärdad av sekretess. Det är i många fall i praktiken omöjligt att få till en effektiv samverkan då de olika nämnderna och regionen inte kan använda samma information. Detta leder dels till extra kostnader men kanske framför allt till sämre vård och livskvalitet för den enskilde brukaren. Sekretessen gör till exempel att sjukvården och socialtjänsten måste upprätta varsin SIP (Samordnad individuell plan). Samma problem gäller samordningen mellan skola, socialtjänst, kriminalvård kring unga med kriminella problem.

## Regelverket om sekretess skapar stora problem

Det behöver bli lättare att dela patientdata mellan olika vårdgivare och mellan olika utförare i socialtjänsten. Data måste kunna följa individen, oavsett hur många vårdgivare och utförare som är involverade. För att uppnå detta krävs förändringar i patientdatalagen som river de gränser som finns mellan offentliga och privata vårdgivare (de med offentlig finansiering) och i lagen om personuppgiftsbehandling i socialtjänsten, samt i offentlighets- och sekretess-lagstiftningen.

Digitaliseringsmyndigheten har i en studie tittat på extrakostnaden för det ineffektiva informationsutbytet mellan vård- och omsorgsenheten på kommunen och vården på regionen, inte minst orsakat av olika regelverk och då framför allt sekretessregelverket. Myndigheten konstaterar att kommunikationen fortfarande i hög grad sker med hjälp av fax. Andra former för analoga kommunikationsmedel är telefon och fysiska möten. Utöver detta använder en del regioner och kommuner sig av interna digitala lösningar för kommunikering omkring patienter och brukare. Rapporten konstaterar också att det kvarstår många ineffektiva och osäkra kommunikationsmedel både för verksamheten och för patienten och brukaren.

De kostnadsbesparingar som studien identifierar är kopplade till informationsutbytet av känsliga uppgifter mellan kommunens vård- och omsorgsenhet och hälso- och sjukvården på regionen. Man uppskattar att en besparing på omkring 10 procent av en sjuksköterskas tid skulle kunna göras med bättre elektronisk

kommunikation. Uppräknat till nationell nivå skulle det ge kostnadsbesparingar som kan kopplas till besparing i arbetstid på knappt 1,6 miljarder kronor per år. Detta motsvarar ca 3 400 årsarbetskrafter<sup>13</sup>. Nordenström (2022) uppskattar i en annan studie kostnaden inom sjukvården för onödig eller felaktig rapportering/registrering till ca 39 miljarder per år.

## Onödiga krav på en mängd uppgifter

Det finns en aktiv debatt om de kostnader som mängder av olika krav på uppgifter och statistik leder tillför de privata företagen. Exakt samma problem vad gäller krav från statliga myndigheter finns för kommuner och regioner fast problemet sällan lyfts. Det handlar för det första om kraven från den insamling som görs till den officiella statistiken (oftast från SCB men även från de olika andra myndigheterna som har olika statistikansvar). För det andra om det stora antal ad hoc-enkäter som myndigheterna genomför utöver detta.

Ett grundproblem (för både det privata och det offentliga) är att det enligt förordningen om den officiella statistiken är den enskilda myndigheten som avgör vad som ska samlas in till den officiella statistiken och i vilken omfattning det ska göras. Det är lätt att besluta om statistik, men det sker alltför att man verkligen går igenom nyttan av de insamlade uppgifterna eller om det finns en rimlig balans mellan nyttan med uppgifterna och den arbetstid/kostnad som går år för att skicka in dem. Har en statistikserie en gång startats är det i flertalet fall mycket svårt att få den att upphöra.

### **Det är lätt att besluta om statistik, svårare att upphöra med en statistikserie**

Den andra delen av uppgiftlämnarproblemet är de uppgiftsinsamlingar som genereras genom de regleringsbrev, instruktioner och regeringsuppdrag som myndigheterna årligen får av departementen. Även här saknas oftast någon form av analys av nyttan av uppgifterna jämfört med kostnaden att lämna dem. Dessutom saknas samordning mellan olika utredningar och myndigheter av vilka undersökningar som är planerade. Ett exempel är att IVO, Socialstyrelsen, Tillgänglighetsdelegationen och Vårdanalys som alla ska följa upp tillgänglighet och uppskjuten vård.

## Långbänk och beredningskravet

I Sverige finns det s.k. beredningskravet uttryckt i Regeringsformen (RF 8 kap 21§) som ställer grundläggande krav på hur ärenden ska beredas. En intressant genomgång som Svenskt Näringsliv gjort år 2023 med en kartläggning av ca 2000 yttranden från Lagrådet under perioden 2006–2022 visar att Lagrådet i cirka en fjärdedel av sina yttranden uttrycker någon form av kritik. Av denna andel uttrycker Lagrådet sedan allvarligare form av kritik eller avstyrker förslagen i ca 20 procent av ärendena. Den vanligaste kritik som riktas mot olika förslag är att Regeringen inte omhändertagit beredningskravet på ett tillräckligt sätt (Svenskt Näringsliv, 2023)<sup>14</sup>.

En annan brist är att beslut om nya regler i många fall tar mycket lång tid. Sverige lider av en form av politisk ängslighet och oförmåga som försenar nödvändiga reformer. Detta brukar oftast beskrivas med begreppet - Långbänk. Ett talande exempel är frågan av digitalisering inom offentlig sektor där Sverige enligt OECDs Digital Government Index befinner sig bland de sista länderna som ingår i rankningen. Sverige har en särskild myndighet – DIGG – men denna har inte mandat eller resurser att direkt påverka utvecklingen i en miljö med självständiga myndigheter och kommuner med olika agendor<sup>15</sup>. Med detta

---

<sup>13</sup> Digg-myndigheten, 2022, Samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys Säker Digital Kommunikation (SDK).

<sup>14</sup> [https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/foretagsjuridik/stark-lagradets-arbete\\_1194962.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/foretagsjuridik/stark-lagradets-arbete_1194962.html)

<sup>15</sup> <http://www.gergilsinnovation.se/sverige-samst-pa-digitalisering-enligt-oecd/>



upplägg kommer det i den svenska förvaltningsstrukturen ha svårt att kunna rulla ut digitala lösningar som över tid alla vinner på.

## Sverige lider av en form av politisk ängslighet och oförmåga

Utöver digitaliseringsproblematiken finns det en rad andra exempel på orimligt långsamma regelprocesser<sup>16</sup>. Ett sådant annat exempel är frågan om strandskydd och möjligheten att kunna ge dispenser för bebyggelse eller ändra befintliga byggnader där de senaste åren förekommit flera utredningar och en livlig politisk debatt. Konsekvensen blir tydliga för många enskilda med fastigheter som behöver ändras, men även kommuner som vill exploatera olika områden för ny bebyggelse. Ytterligare ett exempel är frågan om kampen mot den organiserade brottsligheten där Brottkommissionen redan år 2005 presenterade en rad förslag för att omhänderta frågan om ökad brottslighet. Flera av de förslag som nu diskuteras och ska införas har således varit efterfrågade under lång tid och sannolikt hade tidigare åtgärder kunnat mildra dagens allvarliga situation.

## JK-listan

Justitiekanslern (JK) är en myndighet under riksdagen och har bl.a. en roll att utöva tillsyn över de statliga myndigheterna. Deras tillsyn inriktas mot att kontrollera att handläggning sker på ett rättssäkert och effektivt sätt. Alla myndigheter måste därför årligen lämna information till JK. Ärenden som resulterar i beslut eller annan åtgärd som påverkar enskild och som påbörjats före den 1 juli föregående år och som inte har avgjorts vid årsskiftet ska tas upp i förteckningen från respektive myndighet. Utifrån den information som inkommer till JK väljs vissa ärenden sedan ut och där det görs vidare kontroller. Av årsredovisningen för JK ges en övergripande redogörelse för tillsynsverksamheten och för 2022 framgår det att i ca 1,5 procent<sup>17</sup> (15 av 1039 tillsynsärenden) av de ärenden som valts ut för vidare kontroll medförde någon form av kritik mot handläggande myndighet.

JK redovisar inte några totaler över tid eller vilka myndigheter som får minst eller flest påpekanden. Det finns inte sammanställt denna typ av övergripande information hos JK och omvärlden har därför svårt att få en uppfattning om tillsynen medför några förändringar över tid eller hos enskilda myndigheter. Vi menar att denna typ av information kan vara en intressant form av indikator och JK borde därför få uppdraget att presentera och sammanställa denna information på ett mer tillgängligt sätt.

## Myndighetskrav som krockar med varandra

Ett annat problem för både det offentliga verksamheterna i kommuner och regioner liksom för de privata företagen är att myndighetskraven kan motsäga varandra till följd av antingen olika tolkningar av lagstiftningen eller olika prioriteringar i de avvägningar man gör (se även exemplet Linköpings flygplats ovan).

Arbetsmiljöverkets stelbenta tolkningar kring utrymme på toaletter och i rum på exempelvis äldreboenden gör att många kommuner tvingats till stora ombyggnationer av väl fungerande fastigheter då tekniska hjälpmedel kanske hade varit till större hjälp<sup>18</sup>. Ett annat exempel är när Arbetsmiljöverket i samband med pandemin gjorde andra tolkningar än Folkhälsomyndigheten. Detta ställde till med omfattande problem för vårdpersonal och chefer i kommuner och regioner. Ytterligare ett konkret

---

<sup>16</sup> <https://www.gergilsinnovation.se/alla-problem-i-sverige-beror-pa-langbanken/>

<sup>17</sup> S.9 <https://www.jk.se/media/zbrfm0qj/aarsredovisning-2022.pdf>

<sup>18</sup> Ett närliggande problem är vällovliga krav som inte fungerar i praktiken. Ett sådant är kravet på fullt fungerande kök i alla särskilda boenden, trots att den boendeformen nu är avsedd till helt dominerande del av personer som inte själva har möjlighet att utnyttja köket.

exempel är att det finns två olika förordningar om ersättning för regionala flygplatser (SKR, 2022).

## Nationella samordnare – en nivå till som inte följs upp

De senaste tio åren har det tillsatts ett 30-tal nationella samordnare i frågor som kommuner eller regioner ansvarar för. Förutom att ta fram mål och kräva resultat styr dessa samordnare många gånger genom att driva på för en viss metod som de personligen förordar. Det kan till exempel vara krav på att alla kommuner ska ta fram en handlingsplan.

Risken för att de åtgärder de nationella samordnarna förordar inte är de mest effektiva är uppenbar. Analys av kostnader och fördelar saknas nästan alltid och ingen uppföljning görs. De nationella samordnarna riskerar att bara bli en nivå till i den redan befintliga oklarheten mellan olika myndigheter. (SKR, 2022)

## AI ger effektivare biståndsbeslut i Trelleborg

I Trelleborgs kommun flyttades besluten om ekonomiskt bistånd från socialtjänsten över till arbetsmarknadsförvaltningen. Detta efter insikten om att fler än nio av tio som är i behov av ekonomiskt stöd saknar arbete och därmed också är i behov av arbetsmarknadsåtgärder.

Sedan 2015 har de sökande möjlighet att lämna in sin ansökan digitalt och 2017 infördes även en helt automatiserad beslutsprocess, utan någon som helst mänsklig inblandning. I stället för att en fysisk handläggare bereder ärendet stämmer roboten av uppgifterna gentemot olika register och avgör om personen har rätt till stöd utifrån de riktlinjer som finns i systemet. Omkring en tredjedel av ansökningarna om ekonomiskt bistånd klassas som standardärenden och kan därmed genomgå den automatiserade beslutsprocessen. Vinsterna är stora.

Med det nya systemet tar det endast en arbetsdag från det att ansökan kommer in tills beslutet är fattat jämfört med en vecka tidigare. Dessutom har antalet handläggare kunnat reduceras från åtta till tre samtidigt som tid frigörs för mer angelägna arbetsuppgifter. Förklaringen ligger i en kombination av genomlysta processer, förändrade arbetssätt och automatiserat beslutsfattande. Modellens positiva effekter har också lett till att fler kommuner valt att titta och i några fall använda den.

Ett problem har dock varit om denna typ av agerande är lagligt eller inte. Regelverket är otydligt och det behövs en förändrad lagstiftning som tydligare öppnar upp för automatiserat beslutsfattande inom kommunal verksamhet. I dag saknas rättspraxis inom området och i Trelleborgs kommun görs bedömningen att det inte är förbjudet enbart av den anledningen att det saknas en direkt otillåtande bestämmelse i kommunallagen<sup>19</sup>. Akademikerförbundet SSR JO-anmälde också 2020 kommunen för eftersom de hävdade att det inte går att få svar på hur algoritmen bakom besluten egentligen jobbar. JO konstaterade i sitt yttrande visserligen en del kritik mot modellen, men delade inte anmälarnas grundkrav att exakt information om hur AI-algoritmen fungerar behövs enligt lagen om information till de sökande.

## Digital undervisning

Under pandemin gällde undantag från det generella regelverket som i princip kräver fysiskt undervisning i grund- och gymnasieskolan. År 2021 ökades visserligen möjligheten till distansundervisning, men endast för högstadiet. Detta medför problem för främst mindre kommuner att hitta behöriga lärare eller där elevgrupperna är för små. Även på gymnasiet finns en rad inskränkningar i möjligheten att ha distansundervisning. Ett konkret är Lapplands gymnasium, som ingått i den försöksverksamhet som Skolverket ansvarat för. Detta gymnasium kommer inte fortsättningsvis att kunna utforma kurser som en

kombination av när- och fjärrundervisning. Detta försämrar både elevernas möjligheter att läsa yrkesprogram och huvudmännens möjligheter att erbjuda ett brett utbildningsutbud. Det finns även stora begränsningar i möjligheten att erbjuda elever med behov av särskilt stöd via distansundervisning.

Allt detta leder till sämre möjligheter till undervisning och smalare kursutbud för eleverna samt till rekryteringssvårigheter mm för kommunerna. Flexibilitet borde finnas för lokal anpassning och där det utifrån lokala förutsättningar kan vara motiverat med digital undervisning.

## Bygglov

De långa och osäkra handläggningstiderna för bygglov fördyrar byggandet. En rapport från Bygg i Tid /Evidens visar en stadigt ökande trend av ledtiderna i Stockholms län under analysperioden (Evidens. 2022). På fyra år, från 2015 till 2019, ökade den genomsnittliga ledtiden från 45 månader till 57, det vill säga en ökning med ett år i genomsnitt. En viss återgång noterades dock 2020. Utvecklingen med ökande ledtider i planprocessen går även att spåra längre bak i tiden. Med ett aningen mindre urval av kommuner kunde följande konstateras: 2010 tog en planprocess i Stockholms län i genomsnitt 35 månader. Toppåret 2019 landade ledtiderna i genomsnitt på 62 månader, en ökning med cirka 75 procent på nio år.

När dessa processer drar ut längre på tiden än vad som är nödvändigt, får bostadsutvecklare högre kostnader för ägande och förvaltning av marken. Markinnehav belastas med räntekostnader i form av avkastningskrav på eget kapital och kostnader för lånat kapital. Finansieringskostnaderna och osäkerhet om tidplaner begränsar antalet byggherrar som kan bära sådana kostnader och risker, vilket påverkar mångfalden och konkurrensen negativt.

Rapportens analyser visar att byggkostnaderna kan beräknas öka med ca fyra procent till följd av långa ledtider i plan- och bygglovsprocesser. Detta påverkar i sin tur bostadsbyggandet. Rapporten bedömer att under en tvåårsperiod påverkas det totala bostadsbyggandet i Sverige negativt med drygt 4 000 bostäder, eller 2 000 bostäder per år. Att byggtakten blir lägre än vad den potentiellt skulle kunna få flera negativa effekter:

- Högre priser som utestänger grupper av hushåll från bostadsmarknaden
- Lägre rörlighet på bostadsmarknaden och lägre välfärdsnivå för hushållen
- Förluster för samhällsekonomin

Studierna av byggstillståndsprocesserna pekar på flera olika förklaringar till längre och oförutsedda ledtider. Till dessa hör:

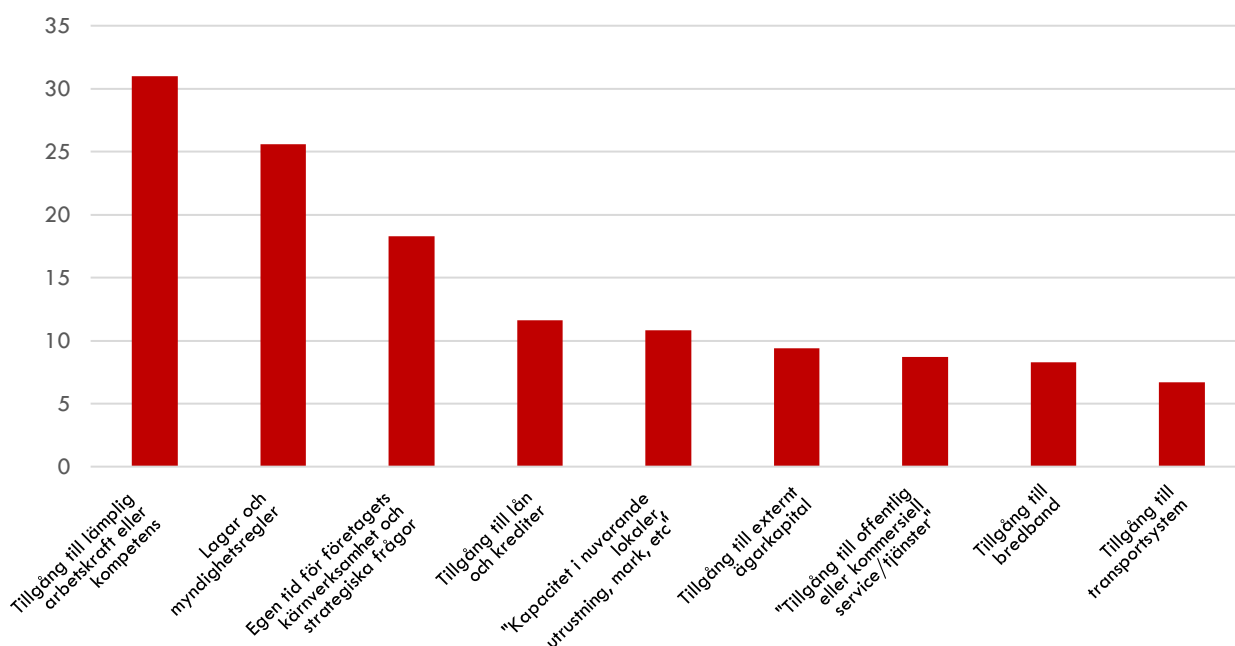
- Oförenliga eller oklara regelverk – t.ex. ambitionen att bygga kontra miljöhänsyn
- Kompetensbrist och resursbrist på förvaltningarna
- Helt olika politiskt tryck i olika kommuner
- Överklaganden
- Långa ledtider ger en ond spiral då ny teknik och marknadsförändringar gör att det krävs förändringar i byggprojekten som i sin tur ger mer administration och högre kostnader

# Problem och möjligheter i verkligheten – privat sektor

## Regelbördan ökar

De mätningar av regelverkets effektivitet som gjorts pekar dessvärre på att regelverken upplevs som alltmer hämmande på konkurrenskraften. Den senaste undersökningen från Tillväxtverket anger att lagar och regler är det näst största tillväxthindret efter kompetensbristen.

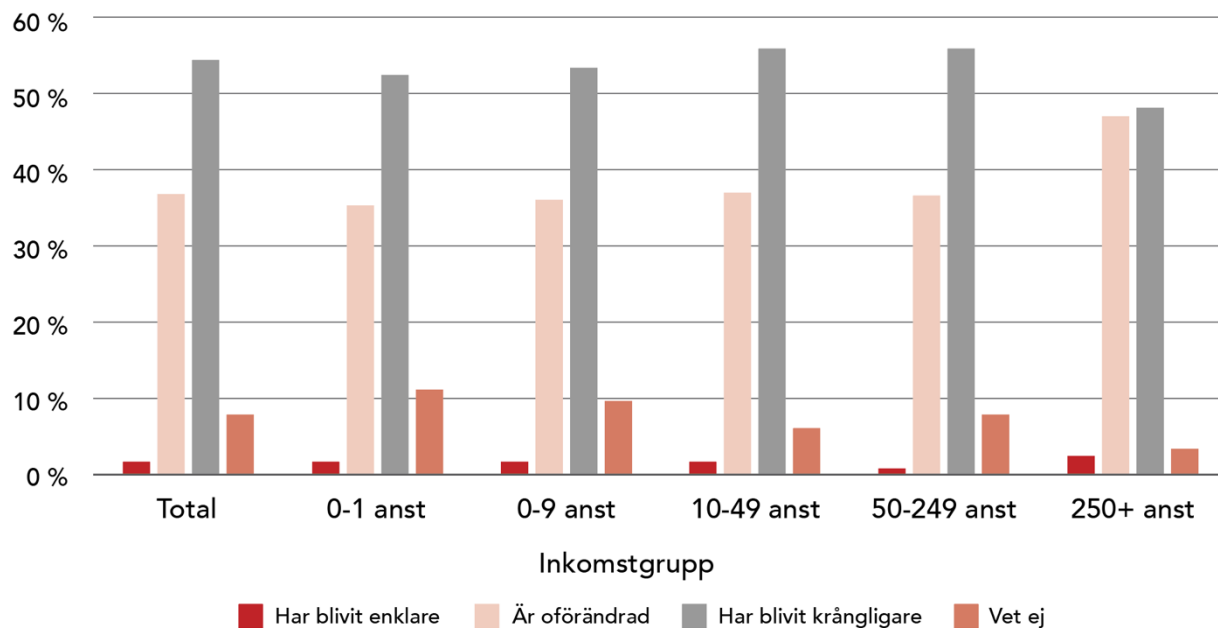
**Diagram 3 Största tillväxthinder**



Källa: Tillväxtverket, Företagens villkor och verklighet, 2023

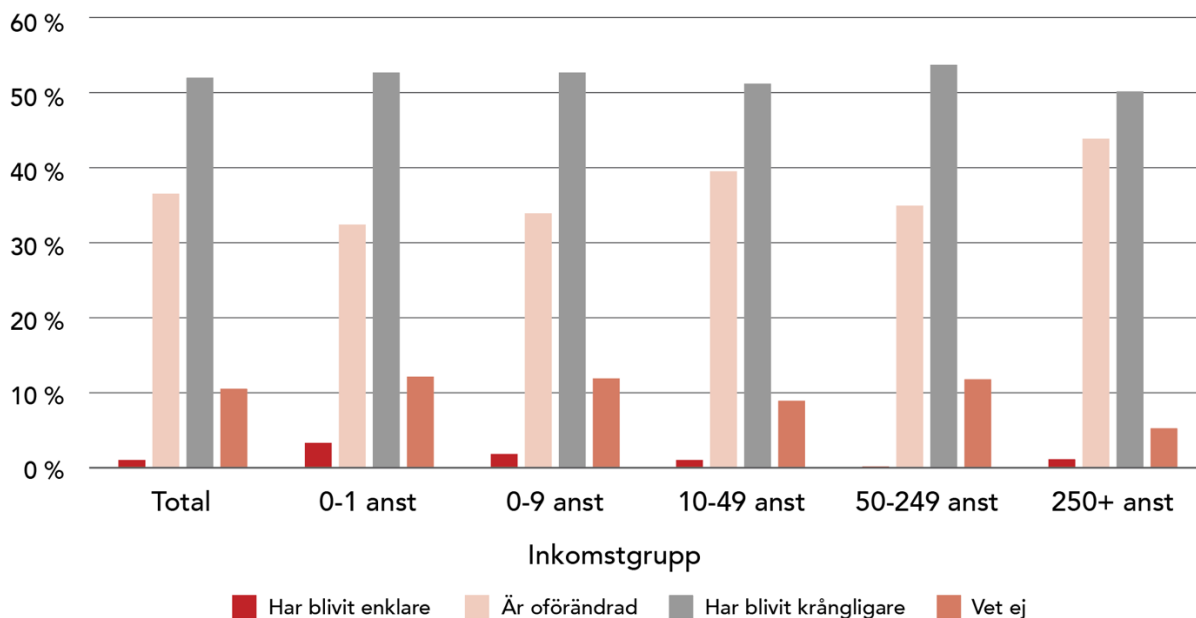
En rapport från Svenskt Näringslivs rapport (2022) visar att det är en majoritet av företagen som anger både att regelverket i sig blivit mer komplicerat, men även att tillämpningen av reglerna blivit svårare och mer oförutsägbar.

**Diagram 4 Hur tycker du att följande komponenter av regelbördan har utvecklats under de senaste två åren: Regelverket i sig?**



Källa: Svenskt Näringsliv, 2022

**Diagram 5 Hur tycker du att följande komponenter av regelbördan har utvecklats under de senaste två åren: Myndigheters tillämpning av regelverket?**



Källa: Svenskt Näringsliv, 2022

Denna negativa utveckling bekräftas i en undersökning för NNR juli 2023 (SKOP<sup>20</sup>). Den visar att det är

20 NNR, juli 2023, Färre anställda och lägre omsättning på grund av krångliga regler

betydligt fler företagare/företagsledare (12 procent) som upplever att det har blivit krångligare än andelen som anser att det blivit enklare (2 procent) att följa de statliga reglerna under svarsperioden våren 2023 jämfört med hur det var ett år tidigare.

## **Regelverken upplevs som alltmer hämmande på konkurrenskraften.**

Tidigare regeringar, framför allt från 2006, har på lika sätt försökt att minska företagens regelbörda. Utfallet har dock sällan nått i närheten av ambitionerna, och företagen anser som framgått ovan att regelbördan snarare ökat. Den nuvarande regeringen har tillsatt ett implementeringsråd och ska tillsätta ett förenklingsråd. Detta är givetvis positivt, men det återstår att se vilken betydelse det får i praktiken<sup>21</sup>.

## **Årlig regelkostnad 200 miljarder kronor**

Att mäta regelbördan och företagens kostnader för denna är förknippad med stor osäkerhet. För att göra en uppskattning har Svenskt Näringsliv beräknat hur stor andel av arbetstiden som läggs på att hantera och efterleva olika regelverk. Skattningen är baserad på företagens egna bedömningar. Den årliga regelkostnaden för svenska företag uppgår enligt undersökningen till minst 200 miljarder kronor. Om vi antar att "bara" omkring 5 procent av detta snabbt kan realiserats motsvarar det ändå ca 10 miljarder eller kostnaden för ca 10 000 årsarbeten.

De stora positiva effekterna av en minskad regelbörda genom bättre regler/bättre tillämpning av existerande regelverk bekräftas av SKOPS undersökningar/rapporter från juli 2023 utförda på uppdrag av NNR. Dessa visar på:

- Ett av fyra (24 procent) företagsexpansioner har hindrats eller försvårats på grund av reglers utformning och tillämpning.
- Flest företag (48 procent) säger att det är arbetsmarknadsregler som hindrat/försvårat. Många företag svarar också att expansionen försvårats av specifika branschregler (43 procent).
- Den genomsnittliga ökningen av antal anställda mätt skulle ha varit 4 personer per företag om expansionen inte hade hindrats eller försvårats. Den genomsnittliga omsättningsökningen skulle ha varit 30 procent.
- Två av tre företag (64 procent) anser att antalet anställda och/eller försäljningen skulle kunna öka med regelförändringar som minskar kostnader och risker. Nästan varannat företag (45 procent) skulle få förutsättningar att öka både antalet anställda och försäljningen.

## **Om företagens regelbörda minskar med omkring 5 procent motsvarar det ca 10 miljarder eller kostnaden för ca 10 000 årsarbeten**

Därtill finns det betydande indirekta effekter som följer av att dåliga regelverk kan medföra kostnader som inte tas med i debatten, t.ex. ny teknik som inte får användas i skolundervisning eller investeringar som hindras p.g.a. utdragna handläggningstider för miljöfarlig verksamhet. Dessa indirekta effekter för samhället med utebliven tillväxt och anställningar som aldrig kommer till stånd kan vara betydande och

---

<sup>21</sup> Förenklingsrådet ska vara ett komplement till det Implementeringsrådet. Råden ska ta fram rekommendationer och förslag i syfte att stärka företagens konkurrenskraft genom att begränsa deras regelbörda och administrativa kostnader. Förenklingsrådet ska identifiera förenklingsåtgärder som följer av befintlig svensk rätt och ta fram konkreta förslag på sådana åtgärder. Implementeringsrådet ska lämna rekommendationer vid implementeringen av EU-direktiv i svensk rätt och ska även ha möjlighet att uppmärksamma regeringen på frågor av särskild vikt för svenska företag i kommande lagstiftning på EU-nivå.

måste vägas in i debatten om effektiviteten med olika regelverk.

## Miljöregelverket hotar den gröna omställningen

Flera studier från Svenskt Näringsliv (2021) har visat att den krångliga och kostsamma miljötillståndsprocessen är ett stort tillväxthinder. Den tidsödande processen leder till att viktiga investeringar inte blir av eller försenas kraftigt. Detta slår mot investeringar och jobb och även mot den gröna omställningen. Resultaten kan i korthet summeras som:

- Vart tredje tillståndspliktigt företag rapporterar att dagens miljöregelverk haft negativa konsekvenser för verksamheten.
- Vartannat påverkat företag rapporterar att miljöregelverket har lett till att tilltänkta investeringar antingen inte blev av eller förlagts utomlands.
- De företag som påverkats negativt av dagens regelverk uppger en kostnad motsvarande 10 procent av sin omsättning till följd av förseningar eller kostnadsökningar. Om enkätsvaren är representativa för all tillståndspliktig verksamhet uppgår den samhällsekonomiska kostnaden för dagens ineffektiva miljöregelverk uppgå till 50 miljarder kronor.

## ”Meningslös” industripolitik – gröna bubblor

Analyser av industristöd och selektiv näringspolitik visar att utfallet av industristödet på att såväl statlig som regional nivå är i bästa fall noll, i sämsta fall negativt (Jörnmark och Sandström, 2020). Stödet medför att skattemedel används som riskkapital med hög risk och där det offentliga deltagandet kan ifrågasättas med hänsyn till rollen och uppdragen som följer av statens roll och kommunallagen. Ett sådant exempel är de satsningar som gjordes för att rädda SAAB i Trollhättan och där notan för skattebetalarna blev betydande.

## **En extra planarkitekt är sannolikt bättre för kommunens tillväxt än en selektiv företagssatsning i kommunen för samma kostnad**

Samma slutsats avseende industristöd drar Sandström (2022) i en rapport Kommissionen för Skattenyttan där han granskat de ambitiösa men misslyckade kommunala projekten med etanolproduktion.

## Regelverk för dynamiska innovationer

Ny teknik kan hindras av olika regleringar vilket har utredningen KOMET<sup>22</sup> som verkat under flera år undersökt. Underlag från denna kommitté visar att det bl.a. finns hinder i olika regelverk för att kunna realisera och få ut olika innovationer på marknaden. I ett samhällsekonomiskt perspektiv blir det kostsamt om ny teknik hindras eller fördröjs på ett väsentligt sätt.

Det måste framför allt till snabbare processer för att kunna ändra vissa typer av regler som direkt kan hindra ny teknik. Att utforma regelverk utifrån ett teknikneutralt perspektiv är centralt liksom att de ansvariga myndigheterna mer löpande utvärderar och följer upp om berörda företag anser att det finns hinder i olika regelverk. Behöriga myndigheter kommer aldrig kunna besitta den erforderliga tekniska kompetensen och måste därför etablera ett systematiskt informationsutbyte med berörda branscher.

För autonoma fordon finns det möjligheter till tester där Transportstyrelsen har en särskild föreskrift för

---

<sup>22</sup> <https://www.kometinfo.se/>

denna typ av verksamhet<sup>23</sup>. Detta är ett bra sätt att kunna testa ny teknik i en skarp miljö och borde kunna utvecklas för fler områden. Det ligger även i linje med det behovet att skapa möjlighet till experimentell policy för att senare kunna fatta mer välgrundade beslut.

---

<sup>23</sup> <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/forsoksverksamhet/sjalvkorande-fordon/>



# Dags för reformer

I detta avsnitt redovisas ett antal reformförslag – dels på en övergripande nationell nivå, dels på region samt kommunnivå. Förslagen har inte ambitionen att vara fullständiga, utan snarare peka på hur mycket som till en ringa budgetmässig kostnad går att göra för att öka både skattenyttan och tillväxten – om bara viljan finns.

## Övergripande nivå

- Inrätta ett Effektivitetskansli inom Regeringskansliet (Se Kommissionen för Skattenyttas Årsbok 2022). Regeringen bör årligen till riksdagen redovisa hur den förda politiken påverkar effektiviteten i offentliga verksamheter. Det duger inte att bara följa effekter på inkomstfördelningen och effekter på resursfördelningen mellan kvinnor och män.
- Det bör införas ett antal styrande principer vad gäller kostnadseffektivitet och där samhällets samlade resurser beaktas. Detta finns som bärande princip i bl.a. USA – Benefits have to justify the Costs. Det finns idag skrivningar i budgetlagen som inte får någon praktisk betydelse eftersom de inte efterlevs och ingen vet heller hur de operativt ska tillämpas.
- Frågan om kostnaden för olika regelverk motsvarar nyttan bör vara en central utgångspunkt. Konsekvensanalyser måste förbättras och fördjupas. Det krävs såväl utvecklade juridiska krav och fler anställda som besitter rätt operativ kompetens.
- Beräkningskonventioner för samhällsekonomisk nytta, kostnader och dynamiska effekter måste utvecklas och regeringen måste säkerställa att de efterlevs. Myndigheternas årliga budgetframställningar bör se mer till den samlade bilden av vad anslagen medför för samhället och inte bara för myndigheten som egen organisation. Myndigheterna ska varje år peka på hinder för större effektivitet.
- Myndigheter ska få krav att påtala hinder för effektiviseringar (legala, digitala och strukturella).
- Allt och alla kan inte vinna på en given politisk åtgärd, men en del i analysen bör vara om de som drabbas bör kompenseras genom kompensatoriska åtgärder vilket kan få fler samhällsekonomiskt lönsamma insatser att bli legitima och att de därmed kan genomföras.
- Arbetet med oberoende utvärderingar måste förstärkas och utvecklas. Utvärderingar behöver göras systematiskt och där alla relevanta effekter i det enskilda fallet ska stå i fokus utifrån ett helhetsperspektiv. Utvärderingar ska inte som idag göras för att legitimera redan vidtagna politiska initiativ, utan mer säkerställa att det politiska målet nås på ett kostnadseffektivt sätt och inga betydande oavsiktliga konsekvenser föreligger.
- Fler politiska beslut måste underkastas vidare beredningskrav och omfattas av krav på analyser före beslut och krav på efterföljande utvärdering, exempelvis handlingsplaner, strategier, riktade satsningar etc.
- Ta bort de riktade statsbidragen som ofta kostar mer i administration än vad enskilda mottagare får i bidrag.
- Mer av one-stop-shops gentemot hushåll och företag där det finns en samlad ingång mot de berörda myndigheterna. För detta krävs bättre styrning och samordning från de olika departementen i Regeringskansliet vad gäller regleringsbrev och instruktioner till myndigheterna. Inrätta ett samverkansforum för strukturerat informationsutbyte om behovet av ändrade regler för att få ut ny teknik på marknaden.
- Införandet av nya regler för ny teknik måste kunna motiveras av en identifierad problemställning. Ett nytt fenomen i sig är inte skäl för behovet av åtgärd. Lagstiftning för ny teknik ska vara

teknikneutral och baseras på funktionskrav.

- Tillåt experimentell policy för att kunna få en till en lärande utformning av policy<sup>24</sup>. Mer testpolitik som i Finland behövs för att mer säkert kunna utforma policy med osäkerhet.
- Redovisa på hemsidan den genomsnittliga handläggningstiden för de vanligaste ärendetyperna.

## Regioner

- Ta bort de riktade statsbidragen som ofta kostar mer i administration än vad enskilda regioner får i bidrag.
- Låt Riksrevisionen granska även regioner.
- Inför regional verksamhetsutvärdering med en redovisning av relativa förhållanden och nyckeltal i förhållande till andra regioner för motsvarande verksamheter. Redovisningen ska finnas allmänt tillgänglig och årligen redovisas för regionens medborgare.
- Genomför reformer för att kunna få till större vinster av digitalisering i sjukvården. Se över lokala regelverk liksom standarder, arbetsrutiner etc. Viktigt framför allt inom vård och inom samtliga områden som kan kopplas till vård, omsorg, socialtjänst och kriminalvård.
- Ta bort kraven på regional utveckling som ligger på regionerna, inga de äger inga skarpa verktyg för detta och har en begränsad myndighetsutövning mot företag.
- Säkerställ att regioner och kommuner kan samverka sinsemellan och även med privata näringslivet
- Länsstyrelserna är formellt 21 olika myndigheter vilket gör att framför allt regeltolkningen kan skilja sig åt. Detta skapar problem för hushåll, företag och kommuner.

## Kommuner

- Ta bort de riktade statsbidragen som ofta kostar mer i administration än vad enskilda kommuner får i bidrag.
- Inför Kommunal verksamhetsutvärdering med en redovisning av relativa förhållanden och nyckeltal i förhållande till andra kommuner för motsvarande verksamheter. Redovisningen ska finnas allmänt tillgänglig och årligen redovisas för kommunens medborgare.
- Låt Riksrevisionen granska även kommuner.
- Säkerställ samverkansmöjligheter med regionerna (se ovan)
- Inför one-stop-shops för ärendehantering
- Inför tidsgränser för kommunal behandling av olika ärenden
- Redovisa på hemsidan den genomsnittliga handläggningstiden för de vanligaste ärendetyperna. Detta bör inkluderas i den tillgängliga statistiken i Kolada.
- Tillväxtpolitik som riktar in sig på det kommunen kan påverka. Flertalet kommuner har en uttalad politik för att öka tillväxten, om än mätt på något oklart sätt i många kommuner. Kommunerna bör satsa på det som de faktiskt förbättrar förutsättningar för

---

<sup>24</sup> Entreprenörskapsforums rapport 2018 Experimentell policy för effektivare politik – Starta med en översyn av den svenska näringspolitiken!  
<https://entreprenorskapsforum.se/2018/11/22/ny-rapport-experimentell-policy-for-effektivare-politik-starta-med-en-oversyn-av-den-svenska-naringspolitiken/>

existerande och tillkommande företag i kommunen (handläggningstider, kommunala inköp, kommunala bolags verksamhet mm.), inte fokusera på att jaga enstaka stora investeringar, eller ha olika typer av stödprogramsverksamhet.

# Källförteckning

## Tryckta källor

Bergh, A och Erlingsson, G Ó, Ekonomisk debatt nr 7, 2019; Riskerar kommunernas tillväxtpolitik att göra mer skada än nytta?

Bygg i tid, 2023; Nationellt ledtidsindex.

Digg-myndigheten, 2022; Samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys Säker Digital Kommunikation (SDK).

Entreprenörskapsforum, 2018; Experimentell policy för effektivare politik – Starta med en översyn av den svenska näringspolitiken!

Evidens, 2022; Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen.

Jörnmark, J och Sandström, C, 2020; Den industripolitiska återvändsgränsen

Kommissionen för Skattenytta, 2023; Årsbokslut 2022

Kvalitetsmagasinet 2019

Lappi, E och Pettersson, L; Regelbördans betydelse för tillväxt och arbetslöshet, mars 2022

Nerhagen, L och Jussila Hermes, Ekonomisk debatt nr 6, 2023; Ex ante eller ex post – när bör Sverige bedöma EU-lagstiftningens konsekvenser?

NNR, juli 2023; Färre anställda och lägre omsättning på grund av krångliga regler

Nordenström, J, 2022; Svensk sjukvårds skattenytta, Kommissionen för Skattenytta

Riksrevisionen (RiR 2007:26); Regeringens redovisning av budgeteffekter

Riksrevisionen (RiR 2023:15); Statens åtgärder för utveckling av elsystemet – reaktiva och bristfälligt underbyggda

Sandström, C, 2022; Skattenytta i miljöinsatningar?. Kommissionen för Skattenytta

SKR, 2022; Sammanställning från SKR om statliga regler, lagar, rutiner och arbetssätt som fördyrar och skapar onödig meradministration

Svenskt Näringsliv, 2021; 50 miljarder och företag som försvann - Resultatet av krångliga och oförutsebara miljötillståndsprocesser

Svenskt Näringsliv, 2022; Lätta på regelbördan

Svenskt Näringsliv, 2023; Lagrådet - motvikt eller rundningsmärke? En granskning av Lagrådets yttrande 2006-2022

Tillväxtverket, 2023; Företagens villkor och verklighet.

Östling, L; Avveckla alla ”pyttemyndigheter”, DI debatt 4 mars 2023.

## Otryckta källor

*Gergils Innovation*

<http://www.gergilsinnovation.se/sverige-samst-pa-digitalisering-enligt-oecd/>

<https://www.gergilsinnovation.se/alla-problem-i-sverige-beror-pa-langbanken/>

*JK*

<https://www.jk.se/media/zbrfm0qi/aarsredovisning-2022.pdf>

*Komet*

Komittén för teknologisk innovation och etik (Komet); <https://www.kometinfo.se/>

*NNR*

NNRs rapport år 2016, Systematisk utvärdering – Politiskt ansvarstagande för effektivare regler;

[https://nnr.se/wp-content/uploads/Systematisk\\_utvardering-politiskt\\_ansvartagande\\_for\\_effektivare\\_regler.pdf](https://nnr.se/wp-content/uploads/Systematisk_utvardering-politiskt_ansvartagande_for_effektivare_regler.pdf)

*OECD*

The OECD Report on Regulatory Reform 1997

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

*Regeringen*

Regeringens förslag på förenklingsområdet;

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/ett-forenklingspaket-for-enklare-foretagande-och-forbattrad-konkurrenskraft/>

*Riksrevisionen*

<https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2023-09-19-otillrackliga-statliga-atgarder-for-ett-effektivt-elsystem.html>

*Svenskt*

*Näringsliv*

[https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/skatter/forstudie-foretagens-kostnader-for-att-hantera-momslagstiftning\\_1201110.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/skatter/forstudie-foretagens-kostnader-for-att-hantera-momslagstiftning_1201110.html)

[https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/foretagsjuridik/stark-lagradets-arbete\\_1194962.html](https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/foretagsjuridik/stark-lagradets-arbete_1194962.html)

*Sveriges*

*Television*

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/linkoping-kraver-flygbullerbeslut-igen>

*Transportstyrelsen*

<https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/forsoksverksamhet/sjalvkorande-fordon/>



**KOMMISSIONEN  
FÖR SKATTENYTTA**