

Datum
2022-12-20
ESV dnr
2022-01524
Handläggare
Ulf Waltré

Ert datum
2022-08-30
Er beteckning
Fi2022/02452

Finansdepartementet

ESV remissyttrande över Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

ESV besvarar remissen utifrån ESV:s uppdrag att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten, samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen samt att svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Yttrandet inleds med en sammanfattning av ESV:s synpunkter. Därefter kommer synpunkter utifrån promemorians förslag. ESV har inte några synpunkter på de delar av promemorian som lämnas okommenterade.

Sammanfattning

ESV är positivt till att det nya regelverket tydligt betonar att statliga myndigheter och kommittéer ska påbörja arbetet med konsekvensutredningen så tidigt som möjligt, som angivet i 6 § i förslaget.

ESV föreslår att undantaget om avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten i 5 § 2 stryks.

ESV tycker det är positivt att förslaget förtydligar skillnaden mellan konsekvensanalys och konsekvensutredning i 8 §. ESV anser att ytterligare områden ska bedömas i en konsekvensanalys, men möjliggöra undantag när de inte är relevanta. ESV välkomnar tillägget att konsekvensutredningar ska innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna kan utvärderas som angivet i 8 § 5.

ESV anser att det är ett bra förslag i avsnitt 6.6.3 att Statskontoret får i uppdrag att följa upp förändringarna. ESV lämnar även synpunkter på ändringen till ny 15 § i kommittéförordningen (1998:1474) och resonerar om alternativ till annan förordningstext. ESV tillstyrker förslagen till övriga instruktionsförändringar i avsnitt 1.3–1.6. ESV föreslår dock att regeringen överväger att ESV får föreskriftsrätt till den nya förordningen.

Förslag om en ny konsekvensförordning (Avsnitt 6.1)

ESV tillstyrker sammantaget förslaget och ser flera styrkor i det som väntas bidra till bättre konsekvensutredningar genom ett mer relevant och ändamålsenligt metodstöd. ESV välkomnar det helhetsgrepp som förslaget innebär. ESV delar

bilden av att rådande bestämmelser är otillräckliga för att ta fram konsekvensutredningar av hög kvalitet som stärker den viktiga länken i beslutsprocessen.

Förslag om att vissa regler i oförändrad form ska föras över till den nya konsekvensförordningen (Avsnitt 6.2.1)

ESV tillstyrker förslag 6.2.1 om att överföra en del regler oförändrat till det nya regelverket. En del formuleringar har dock okommenterat ändrats i författningsförslaget. Det gäller exempelvis tidigare 5 § i konsekvensutredningsförordningen, som också motsvaras av 5 § i konsekvensförordningen. Formuleringen *saknas skäl* har ersatts av rekvisitet *uppenbart obehövt*. ESV bedömer att formuleringarna väsentligt skiljer sig i betydelse. Det är svårt för ESV att kommentera skiftet eftersom ingen närmare motivering lämnats i promemorian. ESV föreslår att formuleringen *saknas skäl* bibehålls i 5 §.

En till karaktären snarlik skillnad återfinns också mellan 4 § 2 i konsekvensutredningsförordningen och i 4 § i förslaget. Följande framgår i konsekvensutredningsförordningen:

2. Innebär det *fara för* miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas, får det som sägs i första stycket vidtas efter beslutet.

Detta har ersatts av följande i förslaget till ny 4 §:

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

Formuleringen *fara för* har alltså ersatts av *betydande negativa effekter* i förslaget. Samma formulering återfinns också i förslagets 14 §. Detta skifte i ordalydelse och innebörd är inte oväsentligt och bör därför kommenteras närmare. Eftersom resonemangen för förändringarna inte framgår är det svårt att lämna synpunkter på dessa.

ESV är tveksamt till den del av förslaget som innebär att någon konsekvensutredning inte behöver tas fram när en myndighet ska besluta om föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av 7 § avgiftsförordningen (1992:191). Samrådsskyldigheten omfattar alla avgifter som regleras i föreskrift om inte regeringen särskilt beslutat om ett undantag från samrådsskyldighet. De underlag som myndigheterna är skyldiga att inkomma med i ett avgiftssamråd

motsvarar inte de krav som ställs på en konsekvensutredning. En konsekvens av förslaget kan därför bli att konsekvensutredningar inte genomförs i de fall myndigheterna föreskriver om avgifterna. Förslaget riskerar dessutom att leda till att de som ska betala en avgift inte får information om planerade väsentliga förändringar. ESV anser därför att konsekvenserna av att undanta samtliga avgiftsbelagda verksamheter behöver analyseras ytterligare.

Förslag om nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas (Avsnitt 6.3.2)

I 8 § 2 föreslår utredningen att en konsekvensanalys ska innehålla en särskild analys av vissa specifika utpekade områden. ESV tillstyrker detta och anser att skrivelsen bör kompletteras.

ESV konstaterar att utredningen föreslår ändringar i kommittéförordningen (15 §) som innebär att konsekvenserna för brottslighet och brottsförebyggande arbete inte behöver belysas. Motsvarande krav återfinns inte i den föreslagna konsekvensförordningen. Därför föreslår ESV att 8 § 2 i konsekvensförordningen kompletteras med krav på en bedömning av riskerna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. ESV föreslår även att om ett förslag berör utbetalningar till enskilda ska förslagets betydelse för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen beskrivas.

ESV anser också att det vid framtagande av nya författningar behöver vara tydligt vilka konsekvenser författningsförslagen har ur ett digitaliseringsperspektiv. För att åstadkomma digitaliseringsbara författningar krävs vidare ett medvetet arbete. ESV föreslår därför även att regeringen kompletterar 8 § i konsekvensförordningen. ESV anser att det finns en risk att sakområden som saknar relevans i en enskild konsekvensanalys får stort utrymme på bekostnad av andra relevanta konsekvenser. ESV anser därför att det är lämpligt att nyttja formuleringen i 5 § i förslaget för att lätta upp kraven i 8 § 2. Om en formulering adderas i likhet med ordalydelsen *uppenbart obehövt*, alternativt den tidigare ordalydelsen *saknas skäl*, skulle den som tar fram en konsekvensutredning kunna avstå från att analysera vissa utpekade konsekvenser. Det skulle göra det möjligt att fokusera resurserna på mer relevanta konsekvenser och ge större relativ tyngd åt formuleringen i slutet av 8 § 1 *”beskrivning och om möjligt en beräkning av andra relevanta konsekvenser.”*

En alternativ väsentlig förändring i avseende på 8 § 2 vore att ändra formuleringen i sista stycket i 8 §. Formuleringen *”Om effekter enligt första stycket 2 inte kan beräknas ska detta motiveras.”* kan ersättas med *”Om effekter enligt första stycket 2 inte är relevanta ska detta motiveras.”* Regeringen har också möjlighet att peka ut särskilt relevanta områden i de direktiv som utformas till en statlig utredning.

Förslag om att ESV ska ansvara för konsekvensutredningar (Avsnitt 6.5)

ESV tillstyrker att ESV får det övergripande ansvaret för metodutveckling, vägledning och utbildning gällande konsekvensutredningar. Uppgiften anknyter till ESV:s huvudsakliga uppgift om att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. ESV bedömer att vid genomförandet av uppgiften kan positiva synergieffekter från övrig verksamhet och kompetens inom myndigheten uppnås.

Stöd för hur regelverket ska tolkas kan hämtas från de motiv för regleringen som lyfts fram i utredningen. ESV bedömer dock att det kommer uppstå behov av ytterligare stöd för hur regelverket ska tolkas som inte går att hämta från utredningen. ESV föreslår därför att regeringen överväger att ge ESV föreskriftsrätt till förordningen. Genom ett bemyndigande att meddela föreskrifter får ESV ett starkare mandat att tolka förordningen och kan därmed ge ett mer utvecklat stöd vid tillämpningen av den.

Författningsförslagen innehåller formuleringar där en föreskriftsrätt för ESV skulle fylla en viktig funktion vid tolkningen av regelverket, och därigenom ge goda möjligheter att stärka regelefterlevnaden. Det skulle ge ESV mandat att förstärka och förtydliga vid systematiska brister i tolkningar. Det skulle även öka kvaliteten och bidra till en mer enhetlig tillämpning av konsekvensförordningen. Ett exempel på när föreskriftsrätt kan vara relevant är vid tolkningen av vad som avses med *andra relevanta konsekvenser* i 8 § i den föreslagna förordningen.

Förslag om att ESV ska genomföra uppsökande handledning till kommittéer och utredningar (Avsnitt 6.5.2)

Enligt förslaget ska ESV få ett uppdrag att ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning av konsekvensförordningen. ESV ska också stödja kommittéer och särskilda utredare samt vid behov stödja Regeringskansliet. ESV tillstyrker även detta förslag men menar att finansieringen av detta behöver klargöras.

ESV har sedan tidigare till uppgift att ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildningar och rådgivning. ESV får ta ut avgifter för sådan verksamhet.

Om ESV får uppgiften skulle det behöva klargöras hur det stöd som ESV lämnar till andra statliga utredningar och kommittéer ska finansieras, genom anslag eller genom avgifter. ESV anser i övrigt att det föreslagna resurstillskottet till ESV:s verksamhet är välavvägd och rimlig för det ytterligare uppdrag som förslaget innebär.

Förslag till finansiering ska ha anknytning till uppdraget och motiveras (Avsnitt 6.6.2)

ESV är tveksamt till förslaget som innebär att en utredning som föreslår kostnadsökningar enligt avsnitt 6.6.2 ska föreslå en finansiering med anknytning till uppdraget och ange skäl till föreslagen finansiering.

ESV noterar att promemorian argumenterar för att finansiering *i första hand* ska anges med anknytning till uppdraget. Förslaget till förändring i Kommittéförordningen innebär dock att en kommitté ska föreslå en finansiering med anknytning till utredningens uppdrag. ESV anser att det är bättre om formuleringen ligger i linje med promemorian, alltså som följer ”... *ska kommittén i första hand föreslå en finansiering som har anknytning till utredningens uppdrag.*”

ESV vill i samband med detta förslag också peka på de problem som utredningar har att faktiskt föreslå hur deras förslag ska finansieras. Utredningen bör istället ta ställning till om anslags- eller avgiftsfinansiering är den lämpliga finansieringsformen och kan lämna förslag på hur en avgift ska beräknas (och regleras). Om utredningen föreslår att verksamheten ska anslagsfinansieras ligger det inte i utredningens mandat att ta ställning till om ett utrymme för detta finns i budgeten. ESV menar att det finns skäl att överväga att formuleringen som ställer krav på att utredningar ska föreslå finansiering ändras till att utredningen istället ska identifiera möjliga utgiftsminskningar eller intäktsökningar inom området och redovisa dessa tillsammans med sina förslag. Det kan handla om att utredningen identifierar

- verksamhet som är ineffektiv och som kan effektiviseras
- verksamhet som inte påverkar de mål som är uppsatta för den och som därför kan avvecklas
- verksamhet som inte använder de anslag som är avsatta till den och där anslag kan dras in.

ESV vill därför föreslå att förändringarna i 15 § kommittéförordningen ska justeras med ovanstående innebörd så att 15 § anger att kommittéer, när de lämnar förslag som medför ökade kostnader eller intäkter, istället ska peka på utgiftsminskningar eller intäktsökningar inom området. Kommittéer ska då ange vad man anser kunna vara ineffektiviteter i det statliga åtagandet.

Förslag om att en myndighet ska ges i uppdrag att utvärdera de genomförda förändringarna (Avsnitt 6.6.3)

ESV tillstyrker förslaget om att ge en myndighet (Statskontoret) i uppdrag att utvärdera de genomförda förändringarna.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Ulf Waltré har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschefen Peter Kvist, enhetschefen Martin Sparr, utredarna Patrick Freedman, Johanna Mattsson, Victoria Nüth och Maria Ingelsson samt verksjuristen Gunilla Nordlén deltagit.

Datum: 2022-12-14

.....
Beslutande
Clas Olsson
Namnförtydligande

.....
Föredragande
Ulf Waltré
Namnförtydligande

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.