

Finansdepartementet

Yttrande över remiss Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

Fi2022/02452

Skatteverkets synpunkter

Skatteverket har beretts möjlighet att yttra sig om promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22). I promemorian föreslås en ny förordning om konsekvensutredning (konsekvensförordningen) där bestämmelser om konsekvensutredningar samlas. Skatteverket har inga invändningar mot att förslagen i promemorian genomförs. Skatteverket har dock följande synpunkter.

1.1 Förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag om regeländringar (avsnitt 6.2.3)

Av avsnitt 6.2.3 framgår att förvaltningsmyndigheter under regeringen ska redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska besluta om eller föreslå nya eller ändrade regler. En konsekvensutredning ska således upprättas när det handlar om förslag om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade regler.

Allmänna råd omfattas inte av de krav på en konsekvensanalys som ställs i kommittéförordningen, men kommer att omfattas av förslaget till ny konsekvensförordning. Detta ökar kraven på konsekvensutredningarna för allmänna råd. Skatteverket tar fram förhållandevis många allmänna råd, och att ta fram konsekvensanalyser för dessa enligt den föreslagna förordningen kan medföra en ökad arbetsbelastning för Skatteverket.

Inför varje taxering ger Skatteverket in förslag på ändringar i fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199). Dessa ändringar avser en anpassning till ett nytt nivåår och en ny marknadsvärdenivå och innefattar ändringar av tabellramar, värden i tabeller, nivåfaktorer samt övriga förändringar i syfte att uppfylla fastighetstaxeringslagens (1979:1152) bestämmelser i 5–15 kap. I samband med dessa förslag på ändringar gör Skatteverket en konsekvensutredning.

Det förekommer också förslag på ändringar i fastighetstaxeringsförordningen som är en direkt följd av ändringar i fastighetstaxeringslagen. Dessa förslag på ändringar kan mer jämföras med nya eller ändrade regler och är således av sådan karaktär att de kommer omfattas av de nya kraven på konsekvensutredningar. För fastighetstaxeringens del kan sådana ändringar därför komma att medföra ett större merarbete med konsekvensanalyser jämfört med de ändringar i fastighetstaxeringsförordningen som mer handlar om en anpassning till nya marknadsvärdenivåer. Det kan i sammanhanget särskilt nämnas att framtagandet av förslag till ändringar i fastighetstaxeringsförordningen är starkt tidspressat. Anledningen till det är att förslagen till ändringar i fastighetstaxeringsförordningen är nödvändiga för, och måste vara på plats inför, det förberedelsearbete som alltid sker inför en kommande taxering av respektive fastighetstyp. Det är vidare många som är involverade i förberedelsearbetet,

inte minst andra myndigheter, och detta bidrar också till att arbetet med att färdigställa förslagen till ändringar i fastighetstaxeringsförordningen är tidspressat. Det skulle vara önskvärt om den nya regleringen kan ta hänsyn till sådana situationer.

1.2 Flera av konsekvensutredningsförordningens krav ska fortsätta att gälla (avsnitt 6.3.1)

I avsnitt 6.3.1 anges att förslag till nya eller ändrade regler ska utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Det som föreslås i 7 § 3 och 4 om att konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för olika alternativ för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som finns med dessa samt för det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl är i grunden ett bra förslag.

När det gäller vilka olika alternativ som finns för att uppnå förändringen är det naturligt att redogöra för nollalternativet (ingen förändring) och för den föreslagna lösningen. När det under en utrednings arbete framkommer flera olika realistiska förslag till lösningar bör även dessa redogöras för enligt 7 §. Om kravet i bestämmelsen däremot ska tolkas som att ytterligare alternativa lösningar alltid måste tas fram och utredas finns det dock en risk att utredningar av nya och ändrade regler tyngs av teoretiska men inte särskilt realistiska förslag, samtidigt som utredningsarbetet riskerar att bli onödigt resurskrävande.

1.3 Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas (avsnitt 6.3.2)

I förslaget till ny konsekvensförordning finns också nya och förtydligade krav på vad konsekvensutredningar ska innehålla. Bland annat föreslås ett krav på att utvärdering och uppföljning ska planeras redan när en åtgärd utformas. Det blir även tydligare att storleken på en konsekvensutredning ska stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter. Vidare tydliggörs att konsekvensutredningar ska utgå från ett helhetsperspektiv, där konsekvenser för samhällets aktörer beskrivs och beräknas. Skatteverket har inga invändningar mot dessa förslag, men vill framföra följande.

Skatteverket delar bilden av att utformningen av dagens regelverk medför att konsekvensutredningar riskerar att fokusera på ett begränsat antal specificerade konsekvenser, och att detta kan medföra att konsekvenser för hela samhället och samtliga berörda aktörer inte blir belysta på ett tillfredställande sätt. Skatteverket bedömer att det föreslagna tydliggörandet att konsekvensutredningar ska utgå från ett helhetsperspektiv, där konsekvenser för samhällets aktörer beskrivs och beräknas, ger förutsättningar för mer relevanta konsekvensutredningar som bättre kan användas för att utforma ett förslag eller beslut. Skatteverket anser också att tydliggörandet att storleken på en konsekvensutredning ska stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter ger bättre förutsättningar för att lyfta fram och analysera de konsekvenser som är relevanta i det enskilda fallet.

I förslaget ställs också krav på att utvärdering och uppföljning ska planeras redan när en åtgärd utformas. I detta sammanhang vill Skatteverket framhålla att utvärdering och uppföljning är viktiga medel för att säkerställa att ett förslag till ändrade regler är kostnads-effektiva och uppnår sitt syfte, men att det inom till exempel skatteområdet ofta är svårt att göra effektutvärderingar. Detta eftersom skattereglerna oftast är generella och det därför ofta saknas relevanta jämförelsegrupper. Nyttan av utvärdering torde också vara större vid reformer av större omfattning eller reformer som syftar till att förändra beteenden. Principen att storleken på en konsekvensutredning ska stå i proportion till förslaget eller beslutets

omfattning skulle därför med fördel även kunna formuleras så att kraven på utvärdering och uppföljning framför allt gäller för reformer av större storlek eller som har som syfte att åstadkomma förändrade beteenden.

1.3.1 Tre områden ska särskilt beaktas

Av avsnitt 6.3.2 framgår att den som tar fram en konsekvensutredning bör ges förutsättningar att brett analysera konsekvenser inom de områden som är relevanta i det enskilda fallet. Det finns dock några områden där konsekvenserna av ett beslut eller förslag alltid bör beaktas. Konsekvensutredningar ska således innehålla en särskild beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets effekter av betydelse för företags kostnader och konkurrenskraft, minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet och jämställdheten mellan kvinnor och män.

Av avsnitt 6.5.1 framgår att Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslås få i uppgift att koordinera arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning när det gäller konsekvensutredningar. Vidare föreslås att Jämställdhetsmyndigheten, Tillväxtverket och Naturvårdsverket inom sina verksamhetsområden ska bistå ESV i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning.

Att ta fram konsekvensanalyser som allsidigt belyser de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett förslag är komplicerat och ofta förenat med stor osäkerhet, vilket också framhålls i promemorian. Skatteverket ser också en risk att olika myndigheter och andra förslagsställare kommer att göra olika bedömningar av hur beräkningar ska göras och vilka indirekta effekter av ett förslag som ska beaktas. Skatteverket ser därför ett stort värde i att samla ansvaret för metodutveckling, vägledning och utbildning när det gäller konsekvensutredningar vid en myndighet samt att expertmyndigheter ges i uppdrag att bistå i det arbetet.

1.4 Myndigheter ska fortsätta inhämta yttranden och regeringens medgivande (avsnitt 6.4.1)

Av avsnitt 6.4.1 framgår att reglerna i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning om att myndigheter ska hämta in yttranden från aktörer som kostnadsmässigt eller på annat betydande sätt berörs ska föras över till konsekvensförordningen utan någon ändrad innebörd. Det föreslås därför att det i 13 § konsekvensförordningen förs in en bestämmelse om att innan en myndighet beslutar om föreskrifter eller allmänna råd ska myndigheten så tidigt som möjligt ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra enskilda, som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs, tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. I förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning finns motsvarande krav i 4 § första stycket 2.

I 5 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning anges att om en myndighet bedömer att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning, får myndigheten besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att vidta de åtgärder som sägs i 4 §. Om det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning kan myndigheten enligt nu gällande reglering således besluta om föreskrifter eller allmänna råd dels utan att genomföra en konsekvensutredning, dels utan att hämta in yttranden från berörda aktörer.

I 5 § i förslaget till konsekvensförordning anges att om det är uppenbart obehövligt får en myndighet besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att ta fram en konsekvensutredning. Undantaget i 5 § i förslaget till konsekvensförordning gäller endast skyldigheten att

ta fram en konsekvensutredning. Ett motsvarande undantag från skyldigheten att hämta in yttranden från aktörer som kostnadsmässigt eller på annat betydande sätt berörs har dock inte införts i förslaget. Om det inte finns någon möjlighet till undantag från skyldigheten att hämta in yttranden från berörda aktörer kommer myndigheternas arbete med att ta fram och besluta om t.ex. föreskrifter eller allmänna råd som är av begränsad natur att tyngas av en större administrativ börda än vad som kan anses motiverat. Det är därför angeläget att myndigheter även i fortsättningen kan besluta om sådana föreskrifter eller allmänna råd där myndigheten med stöd av 5 § inte har tagit fram en konsekvensutredning, utan att hämta in yttranden från berörda aktörer. Ett sådant undantag bör således föras in i konsekvensförordningen.

1.5 Övrigt

I Digitaliseringsrättsutredningens slutbetänkande (SOU 2018:25) konstaterades att gällande rätt riskerat att hindra eller hämma en önskad digital utveckling av den offentliga förvaltningen. Rättsliga problem kan också tillkomma när nya lagar och andra föreskrifter tas fram. Digitaliseringsrättsutredningen föreslog därför att regeringen borde överväga att i förordning om konsekvensutredningar vid regelgivning föreskriva att konsekvensutredningar ska innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller regleringens inverkan på digital tillgänglighet till förvaltningen eller dess inverkan på automatiserade förfaranden eller annan digital informationshantering i förvaltningen. Skatteverket bedömer att ett förslag i linje med Digitaliseringsrättsutredningens förslag hade underlättat myndigheternas arbete med att ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

Det noteras att det i förslaget till 5 § andra stycket 4 hänvisas till säkerhetsskyddsförordningen med angivande av SFS-nummer 2021:958. Korrekt SFS-nummer till säkerhetsskyddsförordningen är 2021:955.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av analytikern Nina Öhrn Karlsson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, avdelningschefen Christina Henryson, tf. enhetschefen Lars Lindvall och tf. sektionschefen Cecilia Öst.



Katrin Westling Palm