



DATUM
2023-01-02
ERT DATUM
2022-08-30

DIARIENR
2022/171-4
ER BETECKNING
Fi/2022/02452

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

Statskontoret kommenterar i remissvaret de förslag och bedömningar som Regeringskansliet har lämnat i promemorian Bättre konsekvensutredningar (nedan benämnd promemorian). Vi kommenterar främst de förslag som vi bedömer har betydelse ur ett effektivitetsperspektiv eller som berör Statskontoret.

Bättre beslutsunderlag behövs (avsnitt 6.1)

Statskontoret tillstyrker förslaget om att införa en ny förordning om konsekvensutredningar (konsekvensförordningen). Vi delar uppfattningen att konsekvensutredning bör bli en mer integrerad del av processen att utforma förslag. Vi delar också uppfattningen att beslutsunderlagen bör bli bättre och mer ändamålsenliga. Statskontoret har flera gånger framfört kritik mot brister i konsekvensutredningar.¹ Vi ser därför positivt på att tydliggöra och i större utsträckning ensa reglerna. Konsekvensutredningar är redan i dag resurskrävande med många detaljerade krav. Vi konstaterar att konsekvensförordningen i många fall innebär en ambitionshöjning som kommer att kräva tid och andra resurser att leva upp till. Kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter har inte alltid den kompetens som krävs för att allsidigt belysa konsekvenser. Kompetens i en sakfråga innebär inte alltid kompetens i att analysera och beräkna konsekvenser. Konsekvensförordningen kan därför göra kommittéer och utredningar svårare att bemanna. Även om det kan finnas ett värde i att synliggöra konsekvenser är det viktigt att den ökade resursåtgången leder till mer välgrundade beslut och i slutändan bidrar till effektivitet och samhällsnytta. Det förutsätter att såväl förslagslämnare som beslutsfattare faktiskt beaktar konsekvensutredningen.

¹ Statskontoret. (2018:27). *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*. Se även t.ex. Statskontorets remissvar 2022/73, 2022/61-4, 2022/34-4, 2021/220, 2021/193-4, 2021/191-4, 2021/63-4, 2021/31-4, 2021/2-4, 2021/84-4, 2020/207-4, 2020/162-4, 2020/142-4, 2020/138-4, 2020/128-4, 2020/106-4, 2020/95-4 och 2020/36-4.

Konsekvensförordningen gäller för bland annat kommittéer med utredningsuppdrag. Regeringen använder kommittéer på många sätt och med olika konstruktioner. Vissa kommittéer saknar tydliga traditionella utredningsuppdrag och kan exempelvis ha främjandeuppdrag.² Som vi tolkar konsekvensförordningen omfattar den även förslag som otraditionella kommittéer lämnar.

Vi ser viss risk för att konsekvensförordningen kan styra förvaltningsmyndigheter bort från förslag som omfattas av de nya kraven. Det kan leda till att regeringen får in något färre och mer likriktade förslag.

Det kan bli tydligare när konsekvensutredningar krävs (avsnitt 6.2.1, 6.3.1, 6.4.1 och 6.6.1)

Statskontoret har följande synpunkt på att föra över vissa gällande regler till den nya konsekvensförordningen. Vi ser positivt på att konsekvensutredningar ska stå i proportion till förslagen och att Ekonomistyrningsverket ska ge vägledning om konsekvensutredningars omfattning. Hur långtgående en konsekvensutredning ska vara bör grundas på vad som är rimligt utifrån förslagen. För att inte begränsa innovation bör det också vara möjligt att lämna förslag när konsekvenserna inte går att beräkna. Vi anser att det behövs vägledning om när en konsekvensutredning är *uppenbart obehövlig*. Det skulle också vara värdefullt med vägledning i när konsekvenser ska beräknas och när kvalitativ beskrivning är tillräcklig. Beräkningar kan vara resurskrävande och tenderar ibland att styras av tillgången på uppgifter.

Regeringen anger enligt kommittéförordningen vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Det förekommer att regeringen specificerar krav på konsekvensbeskrivningar både i utredningsdirektiv och regeringsuppdrag. Vi har sett att den typen av skrivningar ibland leder till att övriga krav i förordningarna blir nedprioriterade. Vi anser därför att regeringen främst bör påminna om aktuell förordning genom att hänvisa till den i sin helhet i direktiv och uppdrag. Det utesluter inte att regeringen lägger till ytterligare krav. Det kan också vara ett sätt att uppmärksamma om den nya konsekvensförordningen när den har trätt i kraft.

Förvaltningsmyndigheter bör utreda konsekvenser när de lämnar författningsförslag (avsnitt 6.2.3)

Statskontoret tillstyrker förslaget om att myndigheter ska utreda konsekvenser av sina förslag till regeringen eller Regeringskansliet om nya eller ändrade regler. Vi vill dock i sammanhanget framföra följande.

² Statskontoret. (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer*. (Om offentlig sektor).

Vi anser att 3 § i konsekvensförordningen är otydlig kring vad som utgör *förslag om nya eller förändrade regler*. Vi tolkar 3 § som att förvaltningsmyndigheter under regeringen omfattas när de lämnar författningsförslag. Om 3 § omfattar övergripande förslag om att ändra regler även utan författningstext är det en stor förändring för utredande och analyserande myndigheter som kan innebära att de avstår från att lämna förslag av resursskäl. Vi ser därför behov av att förtydliga i konsekvensförordningen eller vägledning att 3 § gäller för författningsförslag.

Kraven på konsekvensutredningar bör förtydligas och inte regelmässigt omfatta utvärdering (avsnitt 6.3.2)

Statskontoret tillstyrker förslaget om att konsekvensutredningar ska innehålla en analys av för- och nackdelar med alternativa sätt att uppnå förändringen, vilket alternativ som är lämpligast och skälen för det. Vi tillstyrker vidare förslagen om konsekvensutredningars innehåll. Vi tillstyrker också att utredningar av konsekvenser ska omfatta effekter på staten, kommuner, regioner, företag och enskilda.

Vi avstyrker att analyser av förslag regelmässigt ska innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna kan utvärderas. Vi ser varken att det finns förutsättningar eller resurser att utvärdera alla förslag. Det är inte resurseffektivt att samtliga utredningar ska föreslå kriterier och indikatorer. Förslagslämnare ser inte alltid till helheten över hur utvärderingsresurserna bör prioriteras. Bedömningen kan dessutom behöva ske efter en tid har förflutit.

Vi har noterat att proportionalitetsbedömningar ofta är bristfälliga vid förslag som inskränker det kommunala självstyret.³ Statskontoret har tidigare tagit fram ett underlag om vad proportionalitetsbedömningar bör innehålla.⁴ Vi anser att det behövs stödinsatser för proportionalitetsbedömningar, som kan ta avstamp i vårt material.

Den nya konsekvensförordningen tillgodoser Statskontorets förslag om att tydliggöra administrativa kostnader (avsnitt 2.3)

Statskontoret har tidigare föreslagit att konsekvensutredningar ska innehålla en särskild redovisning av administrativa kostnader för kommuner och regioner.⁵ Även om konsekvensförordningen inte uttryckligen anger administrativa kostnader för kommuner och regioner bedömer vi att den tillgodoser syftet med vårt förslag. Promemorian anger att konsekvensutredningar för kommuner, regioner och företag kan inbegripa administrativa krav och kostnader. Vi bedömer dock att stödinsatser bör omfatta hur och när administrativa kostnader bör beräknas.

³ Se t.ex. Statskontorets remissvar 2022/73 och 2018/146-4.

⁴ Statskontoret. (2011:17). *Kommunalt självstyre och proportionalitet*.

⁵ Statskontoret. (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

Vi har sett att staten över tiden har infört nya krav som innebär administration för personal inom skola, vård och omsorg. Var och en för sig kan förändringarna ha medfört begränsad administration för enskilda medarbetare. Men givet att dessa personalgrupper är mycket stora och kraven successivt har skärpts har det sammantaget inneburit att betydande resurser har styrts till administration. Konsekvensutredningar måste belysa administrativa kostnader, även om de är små i enskilda fall, så att regeringen kan göra helhetsbedömningar av styrningens samlade kostnader. Den nya konsekvensförordningen innehåller dock inget specifikt krav om att redovisa administrativa kostnader för företag, till skillnad från den nuvarande förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Statskontoret bedömer därför att det inte heller är lämpligt med ett särskilt krav om att redovisa administrativa kostnader för kommuner och regioner.

Samordningen av stödet bör tydliggöras (avsnitt 6.5.1)

Statskontoret tillstyrker att Ekonomistyrningsverket ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning samt ge stöd i konsekvensutredning. Vi tillstyrker också att Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten ska bistå arbetet inom sina verksamhetsområden.

Vi anser dock att ytterligare myndigheter kan behöva bistå arbetet. Ett övergripande stödansvar för Ekonomistyrningsverket innebär sannolikt att stödet fokuseras kring ekonomisk och finansiell styrning. Vi ser risk för att övrig styrning och förvaltningsperspektivet får mindre utrymme. Vidare har Naturvårdsverket i uppgift att samordna, stödja och utveckla arbetet med klimateffektbedömningar och samhällsekonomiska analyser på miljöområdet. I det arbetet ingår fler myndigheter än de som nu föreslås. Om Ekonomistyrningsverket ska samordna konsekvensutredningsarbetet föreslår vi att regeringen tydligt anger vilka roller de berörda myndigheterna ska ha. Vi bedömer att förändringarna sammantaget innebär en betydande ambitionshöjning för Ekonomistyrningsverket. Vi anser att det är tveksamt om två årsarbetskrafter är tillräckligt för att samordna och stödja på det sätt som promemorian anger. Vi har tidigare konstaterat att det är resurskrävande att samordna en tvärspektoriell fråga mellan flera myndigheter och att regeringen har underskattat vilken tid det kan ta.⁶ Kompetensen inom konsekvensutredning varierar och vi bedömer att det i vissa fall kan krävas betydande stödinsatser.

Oklart om uppsökande handledning är kostnadseffektivt (avsnitt 6.5.2)

Statskontoret anser att det är viktigt att tidigt utbilda nya kommittéer och särskilda utredare. Utredarna behöver bli medvetna om gällande krav, ta höjd för arbetsin-

⁶ Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärspektoriella frågor*. (Om offentlig sektor).

satsen och integrera konsekvensutredningen i utredningsarbetet. Utbildningen ser vi skulle kunna ske vid några samlade tillfällen, exempelvis genom att ges större utrymme i kommittéutbildningen.

Vi är däremot tveksamma till om förslaget att Ekonomistyrningsverket ska bedriva uppsökande handledning gentemot kommittéer och särskilda utredare är ett kostnadseffektivt sätt att uppnå bättre konsekvensutredningar. Försöksverksamheten kan utvisa om nyttan motiverar kostnaden.

Regeringen har årligen beslutat ett hundratal direktiv till särskilda utredare och kommittéer. Bemanningen och kompetensen i varje utredning kan variera över tid. Vi bedömer att det är tveksamt om en till två heltidstjänster motsvarar behovet av utbildning, givet att hälften av utredningarna ska ingå i försöken. Statskontoret bedömer att vissa utredningar och kommittéer kan kräva betydande handledning vid genomförandet av konsekvensutredningarna för att nå de höga ambitionerna. Vi bedömer att det är rimligt att överväga skriftlig vägledning eller en helpdesk-funktion hos Ekonomistyrningsverket som kan ge handledning vid behov.

Förslag till finansiering bör utredas och motiveras bättre (avsnitt 6.6.2)

Statskontoret tillstyrker förslaget att kommittéer och särskilda utredare ska föreslå finansiering av ökade kostnader, ange skälen till den förslagna finansieringen och att finansieringen ska ha anknytning till utredningens uppdrag. Vi ser positivt på att reglerna möjliggör att i konsekvensutredningar beskriva kostnader som inte går att beräkna. Att skatta kostnader på svaga grunder riskerar att göra mer skada än nytta.

Vi anser att Ekonomistyrningsverkets utbildning och vägledning kan fylla en viktig roll i att tydliggöra och exemplifiera hur realistiska och relevanta förslag till finansiering utformas. Det behöver till exempel bli tydligare för förslagslämnare när de ska göra en analys av finansieringsprincipen och vad den bör innehålla.

Statskontoret har flera gånger lyft brister i förslag till finansiering, exempelvis att förslagen inte tydligt tillgodoser den kommunala finansieringsprincipen.⁷

Riksrevisionen har vidare anmärkt att kostnader för stora reformer relativt ofta avviker betydande från den beräknade kostnaden.⁸

Statskontoret bör följa upp förändringarna (avsnitt 6.6.3)

Statskontoret tillstyrker att vi ska följa upp förändringarna och användningen av vägledning och metodstöd, vilka aktörer som deltar i samrådsförfaranden, resurs-

⁷ Se t.ex. Statskontorets remissvar 2021/84-4, 2021/33-4, 2021/4-4, 2020/135-4, 2019/196 och 2016/230-4.

⁸ Riksrevisionen. (2022). *På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer*.

åtgång vid konsekvensutredning samt effektiviteten i granskningen av konsekvensutredningarna. Innehållet i ett eventuellt utredningsuppdrag behöver dock diskuteras i särskild ordning mellan företrädare för Regeringskansliet och Statskontoret.

Granskningen av EU-kommissionens förslag bör utredas (avsnitt 6.6.4)

Statskontoret tillstyrker förslaget om att utreda behoven av konsekvensutredningar och samråd genom EU:s lagstiftningsprocess.

Statskontoret har tidigare föreslagit att regeringen ska utöka och utveckla Regelrådets arbete med att granska EU-kommissionens konsekvensutredningar.⁹ Vi bedömer att Regelrådets granskningar inte är det effektivaste sättet att påverka förslag från EU. I det skedet finns ofta starka begränsningar i att påverka grundförslaget, även om konsekvenserna för Sverige skulle vara betydande.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Jonathan Larkeus, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jonathan Larkeus

⁹ Statskontoret. (2018:1). *Fler uppgifter för Regelrådet – Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?*