

Remissvar

Dnr: 2022-360

Datum: 2022-12-21

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

Fi2022/02452

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att ge synpunkter på promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22). I promemorian föreslås en ny förordning om konsekvensutredningar där bestämmelser om konsekvensutredningar samlas. Förordningen ska gälla för kommittéer tillsatta av regeringen som har ett utredningsuppdrag, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Det har riktats kritik mot de konsekvensutredningar som ligger till grund för offentligt beslutsfattande i Sverige från bland annat Riksrevisionen, Statskontoret och OECD. Kritiken har till exempel pekat på att konsekvensutredningarna görs för sent i processen och har för låg kvalitet. Även Konjunkturinstitutet har som remissinstans pekat på brister i vissa statliga utredningars konsekvensanalyser men även i konsekvensanalyser som tagits fram inom Regeringskansliet.

Konjunkturinstitutet bedömer att de förslag som lämnas i promemorian kan skapa bättre förutsättningar för arbetet med konsekvensutredningar och därmed, i förlängningen, beslutsunderlag av högre kvalitet. Konjunkturinstitutet välkomnar därför förslagen i promemorian men lämnar nedan synpunkter på delar av förslagen.

Samhällsekonomiska kostnader och intäkter är centrala

Konjunkturinstitutet noterar att det i förordningen (8 §) står att kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda ska beskrivas och beräknas, utan att precisera vad det är för kostnader och intäkter som avses. De företagsekonomiska kostnaderna och de privatekonomiska kostnaderna täcks delvis av "företags kostnader och konkurrenskraft" samt av "kostnader för enskilda", men i många fall är det de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna som är av intresse, vilket även konstateras i promemorians avsnitt 5.2.3. I skälen för förslagen (s. 90) ges viss vägledning till vilka kostnader och intäkter som avses: "Konsekvenserna kan exempelvis bestå av fördelningseffekter eller förändringar i tidsåtgång och kostnader för dessa aktörer." Vidare anges på samma sida att "[d]essutom kan en åtgärd ha konsekvenser som inte tydligt har karaktären av kostnader eller intäkter". Detta kan eventuellt tolkas som att promemorian med konsekvenser avser *samhällsekonomiska* konsekvenser. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning finns det ett värde av att i förordningen förtydliga att en konsekvensanalys ska omfatta de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna.

Detta utesluter naturligtvis inte att det är av intresse att bedöma och redovisa direkta kostnader och intäkter, till exempel när konsekvenser för kommuner och staten analyseras, speciellt om fördelningen är av vikt för beslutet. Den övergripande analysen bör dock

fokusera på samhällsekonomiska effekter i linje med det OECD enligt promemorian konstaterar, det vill säga att det är "[...] det huvudsakliga syftet med konsekvensutredningar att säkerställa att styrmedel är välfärdsförbättrande ur samhällssynpunkt – dvs. att dess nyttor överstiger dess kostnader" (s. 43).

En bredare ansats utifrån en kvalitativ analys är inte nödvändigtvis effektivare

Enligt promemorian innebär den föreslagna bestämmelsen att "[...] konsekvensutredningar ska tas fram utifrån en bredare ansats, där olika alternativ för att åstadkomma förändring används som underlag för att bedöma vilken åtgärd som är lämpligast. Att utforma beslut genom att jämföra alternativ med varandra bedöms kunna bidra till effektivare konsekvensutredningar jämfört med att, som ofta sker i dag, utforma ett huvudalternativ och sedan jämföra detta med andra alternativ. Den analys som genomförs för att identifiera de alternativ som bedöms lämpligast bör av effektivitetsskäl i huvudsak vara av kvalitativ karaktär." (s.89) Det är enligt Konjunkturinstitutet svårt att förstå exakt vad en "bredare ansats" innebär. Vidare är det oklart varför det blir effektivare konsekvensutredningar genom att jämföra olika alternativ som identifierats med en kvalitativ analys i stället för att jämföra ett huvudalternativ med andra alternativ. En beskrivning av vad som avses med den rekommenderade kvalitativa analysen och hur denna förhåller sig till de "bedömningar" och "beräkningar" som nämns i promemorian saknas. Konjunkturinstitutet saknar här tydliga definitioner och en fördjupad diskussion som leder fram till promemorians slutsats.

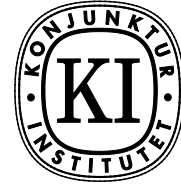
Oklart varför vissa områden alltid ska särskilt beaktas och kvantifieras

I promemorian konstateras att det finns "några områden där konsekvenserna av ett beslut eller förslag alltid bör beaktas" (s. 91). Dessa områden är "näringslivets konkurrenskraft", "utsläpp av växthusgaser" samt "jämförbarhet". Konsekvenser inom dessa områden ska enligt förslaget alltid beräknas, eller om det ej är möjligt så måste det motiveras.

Det är enligt Konjunkturinstitutet möjligt att dessa områden bör vara de mest prioriterade, men i promemorian framgår det inte tydligt varför just dessa tre områden, och inga andra, är så prioriterade att alla förslag måste kvantifieras med avseende på effekter inom områdena. Promemorian anger även gällande de tre områdena att "[d]et kan förväntas att de ovan beskrivna konsekvenserna som utgångspunkt är kvantifierbara och att det därför är möjligt att redovisa en beräkning av dem" (s.92). Konjunkturinstitutet vill här peka på att det inte sällan är mycket svårt att på ett korrekt sätt kvantifiera effekter inom dessa områden. Det är till exempel ofta svårt att uppskatta hur utsläppen av växthusgaser påverkas inom och utom landet av en given åtgärd. Det finns en risk att resultatet kan bli missvisande, inte minst givet de (internationella) regelverk som styr utsläppen. Även effekten på "näringslivets konkurrenskraft" torde i många fall vara komplicerad att kvantifiera vilket medför en risk att en redovisad kvantifiering har svag koppling till den "konkurrenskraft" som ska säkerställas. Det är sannolikt även ofta svårt konsekvensberäkna jämförbarhetseffekter eftersom det inom många områden saknas konsuppladad statistik som håller tillräckligt hög kvalitet. Att alltid ställa krav på beräkningar inom just dessa områden leder inte nödvändigtvis till effektivare konsekvensutredningar.

Även Regeringskansliet bör omfattas

Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt förslaget redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag till regeringen eller Regeringskansliet. Regeringskansliet omfattas därmed inte. I promemorian (s. 83) anges att det finns anledning att framöver överväga om vissa delar av konsekvensförordningen bör tillämpas även i



Regeringskansliets interna beredningsarbete. Konjunkturinstitutet bedömer det som rimligt att även Regeringskansliet redovisar konsekvensanalyser av samma kvalitet som övriga förvaltningsmyndigheter och att myndigheten därför bör omfattas av kraven i konsekvensförordningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Martin Hill.

Albin Kainelainen
Generaldirektör