

Datum
2019-08-28

Ert datum
2019-05-31

Finansdepartementet

ESV dnr
2019-00714-2

Er beteckning
Fi2018/03478/SFÖ

Handläggare
Klara Tomson

Yttrande över betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnar här sitt remissvar över betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79). ESV svarar på remissen utifrån sin uppgift att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen i staten och med beaktande av att förslaget om en ny myndighetsstruktur (avsnitt 7.4) inte ingår i remissen.

Inledning

ESV anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt beskriver analysmyndigheternas tillblivelse och de motiv som framförts för deras verksamhet. ESV ser även positivt på förslaget att större reformer och investeringar ska utvärderas samt att analysmyndigheternas roll tydliggörs och att en samsyn om denna upprättas i Regeringskansliet. ESV är dock inte odelat positiv till samtliga förslag. Vissa förslag anser ESV behöver kompletteras genom att ta fler aspekter i beaktande. ESV har också synpunkter på utredningens antaganden om vilken information de genomförande myndigheterna själva kan ta fram. Exempelvis har utredningen inte resonerat kring vilken information som kan förväntas komma i myndigheternas årsredovisningar med anledning av de nya reglerna för resultatredovisning.

ESV:s synpunkter på utredningens förslag

Större reformer och investeringar ska utvärderas

ESV stödjer utredningens förslag att större reformer bör utvärderas och att beslut om det bör tas i samband med att beslut om sådana reformer fattas. Planerad utvärdering av reformer kräver dock inte alltid enbart beslut om utvärdering, som utredningen föreslår. Ibland behöver regeringen och riksdagen även fatta beslut om själva reformen med hänsyn till hur utvärderingen av den ska kunna genomföras. När det inte möter exempelvis etiska eller rättsliga hinder att partiellt införa en reform (i några regioner eller i några grupper) finns det möjlighet att genomföra försöksverksamhet eller experimentliknande upplägg. Enligt ESV bör regeringen och riksdagen välja ett sådant alternativ i större utsträckning än vad som hittills har varit fallet. Ett experimentliknande upplägg kan ge ett bättre underlag för utvärdering och beslut om reformen än i de fall där reformen först genomförs i full skala och sedan utvärderas i förhållande till ett antal utfallsvariabler. En annan aspekt av detta är behovet av samhällsekonomiska konsekvensanalyser av önskade reformer som en del av beslutsunderlaget innan sådana idéer verkställs eller skrinläggs (mer om detta nedan).

Renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna

ESV ser det som positivt med en översyn av analysmyndigheternas instruktioner eftersom de har tillkommit vid olika tillfällen och med olika syften. Det kan vara bra att reflektera över om något behöver justeras utifrån nya förutsättningar och behov. Däremot instämmer ESV inte med utredningens förslag att myndigheterna ska ha ett enhetligt uppdrag i sina instruktioner enligt den detaljeringsgrad som utredningen föreslår. Förutsättningarna att exempelvis följa upp utfall i förhållande till riksdagsbundna mål och analysera effekter av verksamheten i förhållande till kostnader skiljer sig åt mellan de olika utgiftsområden analysmyndigheterna verkar inom. Särskilt inom kulturområdet kan det vara svårt att på ett meningsfullt sätt analysera effekter av verksamheten och ställa det i relation till kostnader. Detta behöver regeringen beakta i styrningen.

Utvecklade analyser och utvärderingar om sektorerna vart fjärde år

Utredningen föreslår att analysmyndigheterna ska göra samlade bedömningar av utvecklingen inom de verksamhetsområden som de verkar inom vart fjärde år. ESV stödjer delvis förslaget. Det är positivt att utredningen föreslår en periodicitet som överstiger ett år för framtagandet av samlade bedömningar, men det kan bli ineffektivt att låsa denna periodicitet till fyra år. Det kan vara bra med viss flexibilitet för när samlade analyser ska genomföras. Hänsyn kan i så fall tas till, exempelvis, utredningar som genomförs av andra aktörer. Utöver de skäl till förslaget som förs fram i utredningen kan tilläggas att det kan ta tid för tillstånd inom utgiftsområden och måluppfyllelsen i förhållande till riksdagsbundna mål att förändras/utvecklas. Därför riskerar krav på mer frekventa samlade bedömningar att leda till ineffektivitet.

Statskontoret ska ha i uppgift att göra analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet

ESV stödjer delvis förslaget. ESV håller med om utredningens bedömning att det behövs mer fokus på ekonomiska aspekter i analyser och utvärderingar än vad som görs i dag. Utredningen föreslår att detta ska åstadkommas genom att analysmyndigheterna och Statskontoret (i sina myndighetsanalyser) analyserar kostnader och kostnadseffektivitet.

Utredningen föreslår att Statskontoret ska göra kostnadseffektivitetsanalyser i sina myndighetsanalyser. En kostnadseffektivitetsanalys kan i vissa fall vara ett värdefullt komplement till den myndighetsanalys som Statskontoret genomför i dag. ESV vill emellertid understryka att det kan finnas en rad utmaningar kopplade till kostnadseffektivitetsanalys. I vissa fall saknas nyckeltal att relatera kostnader till och i andra fall har verksamheten en sådan karaktär att man inte på ett enkelt sätt kan jämföra utvecklingen av kostnader för ett ärende, tjänst eller produkt över tid, eller med någon annan lämplig verksamhet.

Uppgifter och kunskap om kostnader kommer huvudsakligen från de genomförande myndigheterna. Det är därför myndigheterna själva som är bäst lämpade att genomföra kostnadseffektivitetsanalyser av den egna verksamheten. Vid behov bistår ESV i detta arbete. Enligt regeländringar i FÅB 3 kap. 1–2 §§ ska myndigheter som har ärendeslag som omfattar ett stort antal ärenden redovisa antal och styckkostnader för dessa ärenden. I de fall som myndigheter producerar ärenden av liknande slag och i ett större antal borde de således ha tillgång till alla de uppgifter som krävs för att undersöka inre effektivitet och produktivitet. Ibland kan de genomförande myndigheterna även ha förutsättningar att analysera om en vidtagen åtgärd är mer eller mindre myndighetsekonomiskt kostnadseffektiv än en alternativ åtgärd.

Enligt ESV är det emellertid inte alltid relevant eller möjligt att analysera kostnadseffektivitet, om man med det menar att utröna vilken åtgärd som bäst når ett givet effektmål till den minsta kostnaden (om t.ex. teaterinstitutioner enbart skulle satsa på enmansföreställningar för att det är mer kostnadseffektivt än större uppsättningar så skulle det krocka med kulturpolitiska mål). Utredningen är dessutom oklar över avgränsningarna av sådana analyser. Ekonomiska analyser kan vara annat än bara kostnadseffektivitetsanalys. Analyser av hur myndigheter arbetar med olika ekonomiska dokument (till exempel investeringsplaner och budgetunderlag) kan exempelvis vara av stor betydelse för förståelsen av hur myndigheterna fungerar. Vidare kan poängteras att oavsett vilka ekonomiska analyser som väljs så kan dessa vara till exempel organisations-, sektors- eller samhällsekonomiskt avgränsade. Utredningen saknar dock förslag om ekonomiska analyser på systemnivå, även om ordet ”samhällsekonomi” ibland används, till exempel i beskrivningen av Trafikanalys nuvarande verksamhet.

ESV anser att det finns anledning att undersöka möjligheten till en arbetsdelning mellan de genomförande myndigheterna och analysmyndigheterna när det gäller ekonomiska analyser. De genomförande myndigheterna skulle i så fall kunna fokusera på kostnadseffektivitetsanalys enligt ovan resonemang. När det gäller analysmyndigheterna skulle deras bidrag rörande ekonomisk analys kunna vara att genomföra samhällsekonomisk analys, dock med förbehållet att det inte alltid är relevant eller möjligt.¹ Även om genomförande myndigheter ibland också kan göra samhällsekonomiska analyser borde det vara lättare för analysmyndigheterna att anlägga ett bredare perspektiv, vilket de samhällsekonomiska analyserna kräver. Samhällsekonomiska analyser bygger delvis också på andra typer av data än sådana som är beroende av vad en genomförande myndighet kan leverera.

Inom vissa av de områden som analysmyndigheterna verkar finns även andra aktörer som redan producerar samhällsekonomiska analyser, till exempel inom vård och omsorg. Utredningen har emellertid inte undersökt hur framtagandet av

¹ För ett resonemang kring hur t.ex. värderingsproblematik kan hanteras hänvisas till Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling (2018). *Möjligheter och begränsningar med samhällsekonomiska analyser*.

samhällsekonomiska analyser är organiserat sett till samtliga berörda aktörer och var bristerna/utmaningarna finns. ESV menar att en sådan översyn och bedömning skulle vara intressant i sammanhanget.

Samhällsekonomiska analyser kan finnas i flera varianter. Enligt en aktuell sammanställning av sådana analyser inom miljöområdet kan de delas in i fyra typer (samhällsekonomisk konsekvensanalys, kostnadseffektivitetsanalys, samhällsekonomisk effektivitetsanalys och samhällsekonomisk utvärdering av åtgärder eller styrmedel).² Inom vård- och omsorgsområdena finns delvis andra indelningar.³ Vilken samhällsekonomisk analys som väljs bör i första hand bero på vilken fråga som ställs. Ingen enskild sådan analys kan ge relevanta svar till varje samhällsekonomisk fråga. Förutsättningarna för vilka analyser som kan göras kan också se olika ut beroende på till exempel verksamhet och utgiftsområde, vilket måste tas i beaktande vid formuleringen av sådana uppdrag.

ESV anser vidare att utredningen har en onödigt snäv syn i det att den för analysmyndigheternas del endast uppehåller sig vid kostnadseffektivitetsanalyser av redan igångsatt och befintlig verksamhet. För att analysmyndigheterna på ett brett sätt ska kunna bistå regeringen i policyanalys, som utredningen föreslår, blir det inte alltid relevant med ekonomiska analyser gjorda i efterhand i utvärderingar. ESV menar att om ekonomiska analyser är en del av den policyanalys som ska ingå i regeringens underlag till beslut om reformer och investeringar så borde analysmyndigheterna kunna bistå regeringen med det. Utredningen gör ingen koppling mellan policyanalys och konsekvensanalys och har heller inte nämnt konsekvensanalys som en tänkbar uppgift för analysmyndigheterna. En sådan uppgift skulle kunna stärka myndigheternas möjlighet att ta fram underlag som kan användas för att utveckla politiken. Samtidigt skulle en sådan uppgift innebära att analysmyndigheterna deltog i utformningen av de reformer som de i ett senare skede ska utvärdera.

Organisera erfarenhetsutbyte kopplat till metodutveckling

ESV stödjer i vissa delar förslaget att analysmyndigheterna, Statskontoret och ESV bildar ett nätverk i syfte att utveckla metoder och erfarenhetsutbyte inom analys- och utvärderingsverksamheten. En fråga för ett sådant nätverk föreslås vara metoder för analys av kostnadseffektivitet. Som har framgått ovan bör man i så fall inte begränsa sig till metoder för kostnadseffektivitetsanalys i efterhand, utan snarare diskutera ekonomisk analys i bredare mening. Med hänvisning till en nyligen publicerad ESO-rapport kan det i detta sammanhang finnas skäl för regeringen att även se över vilken roll ESV ska ha när det gäller

² Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling (2018). *Möjligheter och begränsningar med samhällsekonomiska analyser*. Se även Naturvårdsverket (2003). *Konsekvensanalys steg för steg.Handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket* och Söderholm, Patrik (2014). *En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet*. Rapport på uppdrag av Naturvårdsverket.

³ Muenning, Peter (2002). *Designing and Conducting Cost-Effectiveness Analysis in Medicine and Health Care*.

konsekvensanalyser i allmänhet och om den nuvarande avgränsningen för metodstödet – konsekvensanalyser vid regelgivning – ska breddas.⁴

ESV:s synpunkter på några av utredningens konsekvensbedömningar

Förslaget om resultatredovisning vart fjärde år

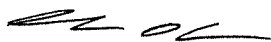
ESV ställer sig frågande till utredningens konsekvensbedömning att förslaget ger regeringen förutsättningar att minska de årliga återrapporteringskrav som ställs på andra myndigheter. Detta antagande strider mot de nya reglerna för resultatredovisning. Enligt de nya reglerna ska resultatredovisningen inte bara utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Myndigheterna ska även analysera och bedöma verksamhetens resultat och dess utveckling. Det är troligt att den samlade bedömning som analysmyndigheterna föreslås göra vart fjärde år bland annat kommer bygga på uppgifter som inhämtas från genomförandemyndigheterna inom deras respektive område. Framtagandet och sammanställningen av dessa uppgifter kan inte på ett enkelt sätt flyttas till analysmyndigheterna vart fjärde år.

Förslaget om renodlade uppgifter

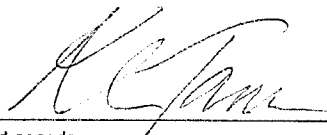
ESV har resonerat kring de utmaningar som kan finnas kring förslaget ovan. Utöver det som redan sagts vill ESV även nämna att nya krav på analysmyndigheterna att ge ytterligare fokus på ekonomiska frågor i sin analys kan skapa behov av nyrekryteringar och/eller kompetensutveckling av befintlig personal. Det är inte självklart att denna kompetens finns vid myndigheterna i dagsläget. Detta förslag kan – åtminstone under en period – leda till ökade kostnader.

I detta ärende har generaldirektör/avdelningschef Clas Olsson beslutat. Utredare Klara Tomson har varit föredragande. I beredningen har också enhetschef Martin Sparr och utredare Kenneth Eliasson medverkat.

Datum: 2019-08-28



Underskrift
Clas Olsson
Namnförtydligande



Föredragande
Klara Tomson
Namnförtydligande

⁴ Forsstedt, Sara (2018). *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*. Se även Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 55.