

Yttrande över Bättre konsekvensutredningar Ds 2020:22

Statens väg och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att avge yttrande över rubricerad promemoria.

Utgångspunkten för promemorian är att tidigare konsekvensutredningar kritiserats och att regelverken upplevs som krångliga. Vidare framförs att utredningar gör konsekvensutredningar med för litet kunskap och kompetens, och att konsekvensutredningar görs alltför sent i processen, så att väsentliga insikter från konsekvensanalyser inte kan tas om hand i förslagsutformningen. En annan kritikpunkt har varit att svenska konsekvensutredningar fokuserat på ett begränsat antal specificerade konsekvenser (t.ex. för företag), i stället för att "belysa konsekvenser för hela samhället och dess aktörer" (s. 10) och att otillräckliga konsekvensutredningar därför kan ha lett till att reformer har fått negativa samhällsekonomiska konsekvenser som borde ha varit möjliga att förutse (sid 27). Det nämns också att det saknas ett ändamålsenligt stöd till de som tar fram konsekvensutredningar, och att det finns problem med tid och andra resurser. Lösningen som föreslås är ett förslag till ny förordning. De viktigaste nya inslagen är bland annat att konsekvenser för staten, kommuner, regioner och enskilda, för- och nackdelar med fler alternativ också ska analyseras. Tidigare forskning har också konstaterat att Sverige ofta felaktigt ses som ledande beträffande konsekvensanalyser till dels därför att de offentliga utredningarna anses ge detta slags information.

Vi anser att bättre genomförda konsekvensutredningar kan vara ett viktigt verktyg för att åstadkomma mer ändamålsenlig politik och styrning. Därför är det också viktigt att knappa utredningsresurser kan prioriteras till viktiga områden och att tillräcklig kompetens används när det ska göras.

Mot bakgrund av tidigare kritik formuleras målet att förbättra konsekvensutredningar i flera dimensioner. Promemorian noterar att detta kommer att kräva hög kompetens och ökad tidsåtgång (t.ex. sid 115). För att kunna göra de önskade konsekvensutredningarna behövs förmodligen mycket erfarna konsekvensutredare som också har sakkunskap inom det område som avhandlas. Sådana konsekvensutredare tenderar att kosta mer och de kommer ändå att krävas en granskning av minst en annan erfaren konsekvensutredare. Rimligen kommer detta att kosta mer än dagens konsekvensutredningar.

Det verkar dock som om promemorian inte vill acceptera konsekvensen att högre krav leder till högre kostnader. På flera ställen påpekas det att "konsekvensutredningar ska stå i proportion till förslaget

eller beslutets omfattning och effekter” (sid 84). Ingenstans förklaras dock hur det praktiskt ska gå till att få till dessa mer djupgående utredningar till låga kostnader.

Lösningen i promemorian på denna kostnadskonflikt består i en förhoppning om att ”färre och mindre detaljerade bestämmelser”, ”förändrade rutiner, uppdaterade mallar och en period av inläring för de som tar fram konsekvensutredningar” (sid 115 och 116) ska leda till ”lägre resursåtgång” (sid 115). Liksom att förslagen väntas ”leda till att processen för att ta fram konsekvensutredningar blir mer effektiv” (sid 128). Vår bedömning är att hög kompetens i konsekvensutredning tar lång tid att skaffa och i hög grad är specifik inom ett politikområde och därför inte helt lätt att flytta mellan politikområden. Detta är därför en knapp resurs med högt värde som statsförvaltningen bör använda med urskillning.

Promemorian påtalar behovet av ökat inslag av samhällsekonomisk analys, men vikten av att förfoga över denna kompetens underskattas. Samhällsekonomiska analyser behöver göras av personer med betydande erfarenhet av att göra sådana analyser.

Vår bedömning är att argumenten för att göra bättre konsekvensutredningar bör vara att identifiera kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder för att lösa identifierade problem, att nå uppsatta mål eller att finna en samhällsekonomiskt mer ändamålsenlig kombination av mål och medel. Då kan kostsamma lösningar som annars skulle ha valts undvikas och lösningar som ger bättre utväxling i nytta väljas. När betydande sådana vinster kan nås bör högre kostnader för konsekvensutredningar accepteras.

Promemorian föreslår att Ekonomistyrningsverket ges uppdraget att bistå med metodutveckling, vägledning och utbildning. VTI bedömer att en sådan funktion bör ges till en myndighet som redan har erfarenhet av såväl egen konsekvensutredning som forskning om konsekvenser samt har medarbetare med erfarenheter och forskningskompetens på området. Huruvida Ekonomistyrningsverket kan svara upp mot dessa krav är osäkert. Med utgångspunkt från den information om ESV:s verksamhet som VTI har tagit del av förefaller det inte som om konsekvensutredningar och samhällsekonomiska analyser utgör några större verksamhetsområden vid ESV i dagsläget.

VTI vill också lyfta några övergripande observationer. En första observation är att promemorian inte diskuterar den målkonflikt som kan finnas mellan en regerings önskemål och vad som kan visas vara mer ändamålsenliga alternativ för att nå beslutade mål med bl.a. beaktande av vad som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bedömas vara effektivt eller verkningsfullt i andra avseenden. Det kan sätta en konsekvensutredare i en besvärlig situation om utredaren skulle behöva redovisa att regeringens förslag kan ersättas av bättre alternativ för att nå beslutade mål.

För att åstadkomma genuint oberoende konsekvensutredningar behövs förmodligen institutioner som skapas med det uttryckliga syftet att vara oberoende. Exempel på institutioner med mandat att granska politiska beslut med hjälp av oberoende experter och som redan existerar är de Finanspolitiska och Klimatpolitiska råden.

En andra observation är att det idag finns få myndigheter som kan göra konsekvensutredningar med hög kvalitet och integritet. En förutsättning för att kunna göra konsekvensanalyser av hög kvalitet är

att myndigheterna har lång erfarenhet samt forsknings- och analyskompetens inom det relevanta området.

En tredje observation är att för att en konsekvensutredning ska vara meningsfull bör direktiven till de utredningar som ska genomföra konsekvensutredningar inte vara för snäva. Om direktivet är så snävt att det i princip bara finns ett eller ett fåtal alternativ som ska utredas minskar givetvis nyttan med konsekvensutredningar. Mer samhällsekonomiskt effektiva alternativ riskerar då att hamna utanför avgränsningen.

En fjärde observation är att en tidig problemanalys kan bidra till att undvika för snäva avgränsningar gällande vilka alternativ som kan vara ändamålsenliga.

Syftet med förslagen bör rimligen vara att lyfta konsekvensutredningar till en aktivitet som respekteras för att den bidrar med substantiella insikter om olika förslag ändamålsenligt kan bidra till att uppnå de önskade effekterna. Med begränsade resurser bör konsekvensutredandet fokuseras på underbyggda bedömningar av de viktigaste effekterna som kan förväntas, samt ha en förmåga att beakta och synliggöra förekomst av betydande osäkerheter. Detta kan göras av personer med erfarenhet och kunskap om vilka effekter liknande förslag, helst från det verksamhetsområde som studeras, har haft tidigare. Önskemålet att en konsekvensutrednings storlek ”ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter” (sid 11) kan verka rimligt men ställer stora krav för att beställaren av konsekvensutredningen ska kunna avsätta en rimlig budget.

VTI drar följande slutsatser

- Konsekvensanalyser kräver hög och kostsam kompetens inom samhällsekonomi och andra sakområden, t ex klimat, miljö, sociala konsekvenser. Sådan kompetens kan inte ersättas med förenklade förhållningssätt och regler.
- Knappa resurser för konsekvensutredning kräver kompetenta beställare som kan välja vilka konsekvenser som ska utredas.
- För att det ska vara meningsfullt att med konsekvensutredningar behöver det vara möjligt att jämföra tillräckligt många relevanta alternativ.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit senior forskare Roger Pyddoke. I beredningen har även professor Karolina Isaksson och forskningschefen Mikael Johannesson deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI