Bättre konsekvensutredningar

Ds 2022:22

Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0464-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-0465-9 (pdf)
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning **9**

1 Författningsförslag **13**

1.1 Förslag till förordning om konsekvensutredning 13

1.2 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474) 18

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket 20

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket 23

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket 24

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten 25

2 Inledning **27**

2.1 Kritik mot konsekvensutredningar 27

2.2 Konsekvensutredningar inom svensk statsförvaltning 27

2.3 Innehåll och avgränsning 29

3 Nuvarande ordning **31**

3.1 Konsekvensutredningar inom statliga förvaltningsmyndigheter 31

3.1.1 Gällande bestämmelser 31
3.1.2 Organisation och ansvar 33

3.2 Konsekvensutredningar vid beredningar i Regeringskansliet 35
3.2.1 Gällande bestämmelser 35
3.2.2 Stöd i beredningsarbetet 37

3.3 Konsekvensutredningar i betänkanden från kommittéer och särskilda utredare 38
3.3.1 Gällande bestämmelser 38
3.3.2 Utbildningar och stöd i kommittéarbetet 39

3.4 De gällande bestämmelserna omfattar i olika utsträckning beslut och förslag till beslut 40

4 Internationella erfarenheter och rekommendationer 43

4.1 OECD främjar utvecklingen och användningen av konsekvensutredningar 43
4.1.1 OECD pekar ut bästa praxis för konsekvensutredningar 43
4.1.2 OECD:s indikatorer möjliggör jämförelser av arbetet med konsekvensutredningar mellan länder 45
4.1.3 OECD bedömer att regelverket i Sverige kan behöva ses över om kvaliteten inte stärks 47

4.2 EU har skärpt kraven på konsekvensutredningar 48

4.3 Arbetet med konsekvensutredningar i de nordiska länderna 49
4.3.1 Beslut och förslag som omfattas av krav på konsekvensutredning varierar mellan länderna 49
4.3.2 Vägledning och riktlinjer finns för konsekvensutredningar i de nordiska länderna 51
4.3.3 De nordiska länderna arbetar på olika sätt med granskning och uppföljning av konsekvensutredningar 52

4.4 Storbritannien är ett föregångsland när det gäller konsekvensutredningar 54

4.5 Sverige i en internationell jämförelse 55
4.5.1 Fler åtgärder omfattas av krav på konsekvensutredning i andra länder än i Sverige 56
4.5.2 I andra länder är arbetet med metodstöd, vägledning och samhällsekonomisk analys mer koncentrerat 57
4.5.3 Konsekvensutredningar granskas av oberoende råd, oftast med tydligt fokus på konsekvenser för företag 57

5 Behov av förändring 59

5.1 Kvaliteten i konsekvensutredningar behöver stärkas 59

5.2 Regelverket kan utvecklas 61
5.2.1 Otydliga krav 61
5.2.2 Svagare krav i tidiga faser av beslutsprocessen 63
5.2.3 Samhällsekonomiska principer behöver få större utrymme 64
5.2.4 Med nuvarande regelverk riskerar perspektivet i konsekvensutredningar att bli för smalt 65
5.2.5 Regelverket bör säkerställa möjlighet till utvärdering 66

5.3 Förutsättningarna för att ta fram konsekvensutredningar behöver stärkas 68
5.3.1 Tillgång till data är ibland bristfällig och fördelad över flera myndigheter 68
5.3.2 Kompetens och kunskap krävs 68
5.3.3 Även tid och resurser är viktigt 69
5.3.4 Förutsättningarna för kommittéer och särskilda utredares konsekvensutredningar brister 70
5.3.5 Stödet för konsekvensutredningar kan utvecklas 70
5.3.6 Mindre brister bland statliga förvaltningsmyndigheter 72

5.4 Konsekvensutredningen behöver påbörjas tidigt 72

5.5 Granskningen av konsekvensutredningar kan utvecklas 73
5.6 Bristfälliga beslutsunderlag innebär risker 73
5.7 De politiska förutsättningar bestämmer ramarna..... 74
5.8 Utmaningar kopplade till konsekvensutredningar vid arbete med EU-rätt 75
5.8.1 Flera utredningar och rapporter pekar på att resurser för att analysera nya initiativ till EU-rätt sätts in relativt sent 75
5.8.2 Konsekvensutredningar av EU-förslag behöver tas fram i rätt tid 77

6 Förslag 79

6.1 En ny konsekvensförordning ska införas..... 79
6.2 När ska en konsekvensutredning tas fram? 80
6.2.1 Vissa regler ska i oförändrad form föras över till den nya konsekvensförordningen 80
6.2.2 Förutsättningarna för att få ta fram en konsekvensutredning i efterhand ska förtydligas och utökas..... 81
6.2.3 Förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag om regeländringar..... 82
6.3 Närmare om konsekvensutredningen 83
6.3.1 Flera av konsekvensutredningsförordningens krav ska fortsätta gälla 83
6.3.2 Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas..... 88
6.4 Inhämtande av yttranden och regeringens medgivande vid föreskrifter och allmänna råd..... 97
6.4.1 Myndigheter ska fortsätta inhämta yttranden och regeringens medgivande 97
6.4.2 Ökade dokumentationskrav..... 100
6.5 Metodutveckling, vägledning, utbildning 100
6.5.1 Ekonomistyrningsverket ska ansvara för konsekvensutredningar..... 100

6.5.2 Ekonomistyrningsverket ska ges i uppdrag att ge uppsökande handledning till kommittéer och särskilda utredare 103

6.6 Övriga bedömningar och förslag 104
6.6.1 Regelrådet ska fortsätta yttra sig över konsekvensutredningar 104
6.6.2 Kommittéers och särskilda utredares förslag till finansiering ska ha anknytning till utredningens uppdrag och vara motiverade 104
6.6.3 Uppföljning av förändringarna 105
6.6.4 En utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag 105

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 107

8 Konsekvenser och alternativa förslag 109

8.1 Konsekvenser av förslagen om ett gemensamt regelverk och när konsekvensutredningar ska tas fram 109
8.1.1 Förslagens konsekvenser 109
8.1.2 Alternativa förslag 113

8.2 Konsekvenser av förslaget om vad en konsekvensutredning ska innehålla 115
8.2.1 Förslagets konsekvenser 115
8.2.2 Alternativa förslag 116

8.3 Konsekvenser av förslaget om att myndigheter ska inhämta yttranden från berörda aktörer innan de fattar beslut om föreskrifter eller allmänna råd 120
8.3.1 Förslagets konsekvenser 120
8.3.2 Alternativa förslag 120

8.4 Konsekvenser av förslagen om metodutveckling, vägledning och utbildning 122
8.4.1 Förslagens konsekvenser 122
8.4.2 Alternativa förslag 123

8.5 Alternativa förslag som gäller granskning 126

8.6 Samlade konsekvenser av promemorians förslag..... 127
8.6.1 Tidigare, mer ändamålsenligt och effektivare..... 127
8.6.2 Sammantagen bedömning av förslagens konsekvenser för direkt berörda aktörer..... 129
8.6.3 Offentligfinansiella konsekvenser..... 133

Sammanfattning

Varje år tar kommittéer, särskilda utredare, Regeringskansliet och andra statliga förvaltningsmyndigheter fram ett stort antal konsekvensutredningar inför beslut och förslag om lagar och regler och andra offentliga åtaganden. De förordningar som reglerar konsekvensutredningar är främst förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (konsekvensutredningsförordningen) och kommittéförordningen (1998:1474). Syftet med konsekvensutredningar är bl.a. att så långt som möjligt försäkra sig om att en åtgärd som övervägs verkligen behövs, att den löser det aktuella problemet samt att ge ett allsidigt underlag för bedömningen av de konsekvenser, t.ex. sociala, ekonomiska och miljömässiga, som åtgärden kan medföra.

Kvaliteten i konsekvensutredningar kan stärkas

Det riktas återkommande kritik mot de konsekvensutredningar som ligger till grund för offentligt beslutsfattande i Sverige, bl.a. från Riksrevisionen, Statskontoret och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Utmaningarna med att åstadkomma konsekvensutredningar av hög kvalitet är flera. Ett av problemen är att regelverken upplevs som krångliga, då kraven är många, detaljerade och fördelade över flera förordningar. En ytterligare utmaning är att konsekvensutredningar inte alltid används i samband med utformningen av förslag eller beslut. Exempelvis tas konsekvensutredningar i statliga utredningar ofta fram för sent i processen, när utredaren redan hunnit landa i ett förslag, snarare än som ett verktyg för att välja den mest ändamålsenliga åtgärden.

Enligt flera granskningar når inte heller konsekvensutredningar upp till de krav som ställs enligt nuvarande regelverk, bl.a. för att det saknas tillräcklig kompetens och tillgång till kunskap om kausala

effekter av olika tänkbara åtgärder. Att ta fram konsekvensutredningar som allsidigt belyser vilka konsekvenser för samhället en eller flera åtgärder kan ha är komplicerat, och förenat med stor osäkerhet. För närvarande saknas ett ändamålsenligt stöd till de som tar fram konsekvensutredningar. Kritik har även riktats mot att konsekvensutredningar fokuserar på ett begränsat antal specificerade konsekvenser, i stället för att belysa konsekvenser för hela samhället och dess aktörer.

Ett nytt regelverk för konsekvensutredningar

I promemorian föreslås en ny förordning om konsekvensutredning (konsekvensförordningen) där bestämmelser om konsekvensutredningar samlas. Enhetliga regler för konsekvensutredningar i statsförvaltningen gör det lättare för de som upprättar, tar emot och stödjer arbetet med konsekvensutredningar att förstå vad en sådan bör innehålla.

Konsekvensförordningen föreslås, i likhet med nu gällande regler, uppställa krav på att en konsekvensutredning ska redovisas när statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen beslutar om föreskrifter eller allmänna råd. Konsekvensförordningen innehåller dessutom ett nytt krav på redovisning av en konsekvensutredning när de myndigheter som omfattas av förordningen lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska besluta om eller föreslå nya eller ändrade regler. Kravet innebär att konsekvensutredningar ska tas fram tidigare i regelgivnings- och beslutsprocesser än i dag, när förutsättningarna att göra strategiska val är som störst, vilket stärker förutsättningarna för att utforma ändamålsenliga åtgärder. Konsekvensförordningen föreslås även innehålla krav på kommittéer och särskilda utredare att, i enlighet med nu gällande regler, redovisa en konsekvensutredning för förslag som lämnas i ett betänkande.

Konsekvensförordningen innehåller nya och förtydligade krav på vad konsekvensutredningar ska innehålla. De nya kraven och förtydligandena syftar bl.a. till att säkerställa att konsekvensutredningar påbörjas tidigt och att de blir en integrerad del i processen med att ta fram förslag. Genom den nya regleringen uppställs vidare 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 förslagets eller beslutets omfattning och effekter. Det tydliggörs också att konsekvensutredningar ska utgå från ett helhetsperspektiv, där konsekvenser för samhällets aktörer beskrivs och beräknas.

Stärkta förutsättningar att ta fram konsekvensutredningar

För att leva upp till de nya kraven lämnas även förslag om att vissa statliga myndigheter ska bistå med metodutveckling, vägledning och utbildning när det gäller konsekvensutredningar. Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslås få i uppgift att koordinera detta arbete. En central del i ESV:s arbete blir att tillhandahålla vägledning om vilka samhällsområden som bör beaktas i en konsekvensutredning och hur omfattade en konsekvensutredning bör vara i olika fall. I promemorian föreslås även att ESV ska ge särskilt uppsökande stöd till kommittéer och särskilda utredare i deras arbete med konsekvensutredningar.

Ikraftträdande

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Konsekvenser av promemorians förslag

Promemorians förslag påverkar i huvudsak statliga förvaltningsmyndigheter, kommittéer och särskilda utredare, samt de myndigheter som får i uppgift att bistå med metodutveckling, utbildning och vägledning kopplat till konsekvensutredningar. Under en övergångsperiod kommer de myndigheter som tar fram konsekvensutredningar att behöva utveckla sina arbetssätt och rutiner. Över tid innebär författningsförslaget och den utvecklade stödverksamheten stärkta förutsättningar att ta fram ändamålsenliga konsekvensutredningar, där relevanta konsekvenser beskrivs och beräknas. Detta bedöms i sin tur stärka förutsättningarna för ett faktabaserat beslutsfattande.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om konsekvensutredning

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller för kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag, för särskilda utredare och för andra förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Uttryck i förordningen

2 § Med regler avses i denna förordning sådana lagar, förordningar och andra föreskrifter som regleras i 8 kap. regeringsformen.

Med allmänna råd avses i denna förordning sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en regel som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.

När en konsekvensutredning ska tas fram

3 § Kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter 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. Kommittéer och särskilda utredare ska även för andra förslag som lämnas i ett betänkande redovisa en konsekvensutredning.

4 § Inför att en myndighet ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd ska en konsekvensutredning tas fram och dokumenteras. En myndighet får besluta om föreskrifter eller allmänna råd trots att någon konsekvensutredning inte har tagits fram om det skulle innebära betydande negativa effekter för miljön, Sveriges säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa, eller risk för betydande ekonomisk skada om beslut inte fattas skyndsamt. En konsekvensutredning ska i sådana fall göras och dokumenteras så snart som möjligt efter beslutet.

5 § Om det är uppenbart obehövligt får en myndighet besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att ta fram en konsekvensutredning. En sådan bedömning ska dokumenteras.

Någon konsekvensutredning behöver inte tas fram när en myndighet ska besluta om

1. föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom den egna myndigheten,
2. föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191),
3. föreskrifter för utrikesförvaltningen, eller
4. föreskrifter med stöd av säkerhetsskyddsförordningen (2021:958) eller allmänna råd till den förordningen.

Närmare om konsekvensutredningen

6 § Konsekvensutredningen ska påbörjas så tidigt som möjligt och stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter.

7 § Konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som ska uppnås,
2. vilka konsekvenserna blir om ingen åtgärd vidtas,
3. olika alternativ för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som finns med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

8 § Konsekvensutredningen ska även innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas. Analysen ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda, samt en beskrivning och om möjligt en beräkning av andra relevanta konsekvenser,

2. en särskild beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets effekter av betydelse för företags kostnader och konkurrenskraft, för minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet och för jämställdheten mellan kvinnor och män,

3. en redogörelse för hur det har säkerställts att förslagets eller beslutets utformning inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,

4. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och

5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas.

Om effekter enligt första stycket 2 inte kan beräknas ska detta motiveras.

9 § Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Om förslaget eller beslutet innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 8 §, innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

10 § Konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

11 § Om ett förslag till genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå ska skälen för detta anges.

12 § När en myndighet beslutar om föreskrifter ska konsekvensutredningen innehålla uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.

Inhämtande av yttranden och regeringens medgivande

13 § 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. Myndigheten ska dokumentera vilka som getts tillfälle att yttra sig.

14 § Innan en myndighet beslutar om föreskrifter vars tillämpning bedöms leda till inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner ska myndigheten inhämta regeringens medgivande. Regeringen ska inför sitt beslut få del av förslaget till föreskrifter och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget.

Innebär det fara för miljön, Sveriges säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om föreskrifterna inte beslutas, får regeringens medgivande inhämtas i efterhand.

Föreskrifter får tillämpas även om regeringens medgivande inte har inhämtats.

15 § Innan en myndighet beslutar om föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företag ska Regelrådet inom Tillväxtverket ges tillfälle att inom minst två veckor yttra sig över konsekvensutredningen.

Vid inhämtande av ett sådant yttrande ska Regelrådet ges tillgång till såväl förslaget till föreskrifter som den konsekvensutredning som legat till grund för förslaget.

16 § En myndighet får avstå från att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig över förslaget till föreskrifter och konsekvensutredningen enligt 15 §, om

1. Regelrådets granskning skulle sakna betydelse,

2. myndigheten till följd av sekretess inte kan lämna de uppgifter som behövs för att Regelrådet ska kunna yttra sig,

3. det skulle medföra väsentliga olägenheter om de uppgifter som Regelrådet behöver för att kunna yttra sig blir offentliga,

4. det skulle fördröja ärendets behandling på ett sätt som medför väsentliga olägenheter, eller

5. myndigheten med stöd av 5 § inte har tagit fram en konsekvensutredning.

Metodutveckling, vägledning och utbildning

17 § Ekonomistyrningsverket ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av denna förordning.

Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten ska bistå Ekonomistyrningsverket i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Förordningen tillämpas inte för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

3. Genom förordningen upphävs

a) förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning,

b) förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet, och

c) förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

1.2 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474)

Regeringen föreskriver i fråga om kommittéförordningen (1998:1474)[1]

dels att 15 a § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 14 § ska lyda ”Beskrivningar och utredningar av förslagens konsekvenser”

dels att 14 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §[2]	
Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.	*I förordningen (2023:000) om konsekvensutredning finns bestämmelser om de konsekvensutredningar som en kommitté ska redovisa.*
15 §	
Om förslagen i ett betänkande *har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika*	Om förslagen i ett betänkande *medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som har anknytning till utredningens uppdrag och ange skäl för den föreslagna finansieringen.*

[1] Senaste lydelse av 15 a § 2008:269.
[2] Senaste lydelse 2019:1034.

delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. För kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet gäller 14–15 a §§ i den äldre lydelsen.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Regeringen föreskriver att 4 och 17 §§ förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §[1]
	Tillväxtverket ska
1. *svara för* metodutveckling, *rådgivning* och utbildning med anledning av *förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning*,	1. *inom sitt verksamhetsområde bistå Ekonomistyrningsverket i arbetet med* metodutveckling, *vägledning* och utbildning med anledning av *förordningen (2023:000) om konsekvensutredning*,
2. stödja kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen (1998:1474) i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar,	
3. stödja Regeringskansliet i dess arbete med att upprätta konsekvensutredningar,	
4. ha ett samordnande ansvar gentemot Ekonomistyrningsverket i frågor som avses i 1,	
5. ansvara för metodutveckling och genomförande av mätningar av administrativa och andra kostnader för företag som tillämpning av regelverk kan medföra,	*2.* ansvara för metodutveckling och genomförande av mätningar av administrativa och andra kostnader för företag som tillämpning av regelverk kan medföra,
6. inhämta och följa upp synpunkter och förslag från näringslivet som rör arbetet med att förenkla för företag,	*3.* inhämta och följa upp synpunkter och förslag från näringslivet som rör arbetet med att förenkla för företag,

[1] Senaste lydelse 2014:1087.

7. utveckla och föreslå nya insatser inom förenklingsarbetet,	*4.* utveckla och föreslå nya insatser inom förenklingsarbetet,
8. delta i det internationella arbetet med att förenkla för företag,	*5.* delta i det internationella arbetet med att förenkla för företag,
9. främja en god kunskap hos myndigheter om hur företag påverkas av tillämpning av regelverk och förenklingsarbetet,	*6.* främja en god kunskap hos myndigheter om hur företag påverkas av tillämpning av regelverk och förenklingsarbetet,
10. stödja och samordna förenklingsarbetet hos myndigheter som har omfattande verksamhet riktad till företag, och	*7.* stödja och samordna förenklingsarbetet hos myndigheter som har omfattande verksamhet riktad till företag, och
11. stödja och genomföra insatser som förenklar företagens myndighetskontakter på lokal och regional nivå.	*8.* stödja och genomföra insatser som förenklar företagens myndighetskontakter på lokal och regional nivå.

17 §

Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Regelrådet. Rådet ska

– yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med *15 a § kommittéförordningen (1998:1474) eller 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning* och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag,	– yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med *förordningen (2023:000) om konsekvensutredning* och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag,

– yttra sig över andra konsekvensutredningar som har legat till grund för ett förslag som kan få effekter av betydelse för företag, om Regeringskansliet begär det,

– bistå regelgivarna, om dessa begär det, med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms

få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla,

– tillgängliggöra sina yttranden på en webbplats, och

– varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning av resultat och slutsatser av föregående års uppgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska införas en ny paragraf, 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 b § *Naturvårdsverket ska inom sitt verksamhetsområde bistå Ekonomistyrningsverket i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av förordningen (2023:000) om konsekvensutredning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 b §
	Ekonomistyrningsverket ska
	1. svara för metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av förordningen (2023:000) om konsekvensutredning,
	2. stödja kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen (1998:1474) i deras arbete med att ta fram konsekvensutredningar,
	3. vid behov stödja Regeringskansliet i myndighetens arbete med att ta fram konsekvensutredningar, och
	4. ha ett samordnande ansvar gentemot Tillväxtverket, Naturvårdsverket och Jämställdhetsmyndigheten i sådana frågor som avses i 1.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten

Regeringen föreskriver att 3 § i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Myndigheten ska	
1. följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen,	
2. främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt,	
3. stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställd-hetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen,	
4. främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser,	
	5. inom sitt ansvarsområde bistå Ekonomistyrningsverket i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av förordningen (2023:000) om konsekvensutredning,
5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik, och	6. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik, och
6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag.	7. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Inledning

2.1 Kritik mot konsekvensutredningar

Konsekvensutredningar ska utgöra ett stöd för beslutsfattare som ska ta ställning till givna förslag, dvs. de ska utgöra hela eller delar av beslutsunderlag. Arbetet med konsekvensutredningar styrs av flera förordningar som är tillämpliga i olika utsträckning beroende på om utformningen av beslut sker i kommittéväsendet, inom Regeringskansliet eller i någon annan förvaltningsmyndighet.

Det riktas återkommande kritik mot de konsekvensutredningar som ligger till grund för offentligt beslutsfattande i Sverige. Kritiken kommer från både nationella och internationella aktörer. Ibland handlar kritiken om att konsekvensutredningar helt saknas och ibland om att de brister i kvalitet. I flera fall uppges att otillräckliga konsekvensutredningar lett till att reformer har fått negativa samhällsekonomiska konsekvenser som borde ha varit möjliga att förutse. Behovet av ett utvecklat regelverk för konsekvensutredningar har, i likhet med behovet av stöd, kontrollfunktioner och vägledning, påtalats i olika sammanhang (se vidare avsnitt 5).

2.2 Konsekvensutredningar inom svensk statsförvaltning

Konsekvensutredningar inom svensk statsförvaltning tas bl.a. fram i samband med regelgivning. Det regelverk som reglerar konsekvensutredningar utgörs främst av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (konsekvensutredningsförordningen) och kommittéförordningen (1998:1474). Statliga förvaltningsmyndigheter, inklusive Regeringskansliet, kommittéer och sär-

skilda utredare, omfattas på olika sätt av förordningarna. Regelverket behandlas utförligt i avsnitt 3.

I samband med att konsekvensutredningsförordningen infördes angavs att syftet med en konsekvensutredning bl.a. är att så långt som möjligt försäkra sig om att regleringen i fråga verkligen behövs. Konsekvensutredningen ska även säkerställa att regleringen löser det aktuella problemet samt ge ett allsidigt underlag för bedömningen av de kostnader och andra konsekvenser, t.ex. miljömässiga och sociala, som regeln kan medföra (N2008/04854). Kravet på konsekvensutredningar infördes också i syfte att verka återhållande på kostnaderna för dem som ska efterleva reglerna samt att minska antalet regler och reglernas omfattning. Av Propositionshandboken framgår att ett viktigt motiv för konsekvensutredningar är behovet av att i grunden pröva om de verksamheter som i dag finansieras med medel från statsbudgeten också i framtiden ska finansieras av det allmänna (Ds 1997:1 s. 73).

De motiv som anfördes vid införandet av det nu gällande regelverket kvarstår i princip oförändrade. Den 16 september 2021 överlämnade regeringen skrivelsen En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga till riksdagen. I skrivelsen konstaterar regeringen att sakliga och väl utformade konsekvensutredningar som beskriver relevanta konsekvenser av ett förslag är en förutsättning för att uppnå målen för politiken (skr. 2021/22:03 s. 26).

Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) följer att statlig verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning. Med effektivitet menas att de av statsmakterna fastlagda målen för verksamheten nås utan större resursåtgång än nödvändigt. Det innebär både att samhällets resurser och skattebetalarnas pengar används så effektivt som möjligt. Med väl utförda konsekvensutredningar stärks förutsättningarna för att upprätthålla effektivitet och en god hushållning av offentliga medel, eftersom konsekvenser av olika beslut övervägs och analyseras på förhand. Konsekvensutredningar stärker även i övrigt förutsättningarna för regeringen och dess förvaltningsmyndigheter att fatta väl avvägda beslut. Väl utförda konsekvensutredningar bidrar således till en väl fungerande beslutsprocess och en effektiv offentlig verksamhet.

2.3 Innehåll och avgränsning

I promemorian lämnas förslag på åtgärder, inklusive en ny förordning om konsekvensutredning (konsekvensförordningen), som förväntas bidra till bättre beslutsunderlag i statlig verksamhet. Förordningen föreslås gälla för statliga förvaltningsmyndigheter, kommittéer och särskilda utredare. Det finns anledning att framöver överväga om vissa delar av förordningen bör tillämpas även i Regeringskansliets interna beredningsarbete. I promemorian behandlas också behovet av metodstöd och kontrollfunktioner samt organisationsfrågor.

Fokus för promemorians förslag ligger på den utredning som tas fram innan ett beslut fattas. Promemorian behandlar inte närmare uppföljning och utvärdering av beslut som görs i efterhand.

Under 2021 överlämnade Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag sitt slutbetänkande till regeringen (SOU 2021:60). I betänkandet lämnas förslag om olika processer och verktyg för att hantera förenklingsbehov, och några av dessa förslag berör regelverket kring konsekvensutredningar. Betänkandet bereds alltjämt inom Regeringskansliet. Ett fåtal av betänkandets förslag behandlas dock i denna promemoria (se vidare avsnitt 6).

Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag lämnar också förslag som är närliggande de som behandlas i denna promemoria. Det gäller förslaget om inrättandet av ett sekretariat för förenklingsfrågor vid Regeringskansliet och förslaget om ett utökat mandat för Regelrådet. Utredningens betänkande bereds för närvarande i annan ordning inom Regeringskansliet. Utredningens förslag behandlas därför inte i promemorian.

Statskontoret har under 2022 lämnat rapporten Administrativa kostnader i kommunsektorn (2022:9) till regeringen. I rapporten kartläggs och analyseras de administrativa kostnader som kommuner och regioner har till följd av statens styrning. Rapporten innehåller även förslag på åtgärder som staten kan vidta för att minska kommunsektorns administrativa kostnader, däribland ett förslag som gäller redovisning av sådana kostnader för kommuner och regioner i konsekvensutredningar. Statskontorets rapport bereds för

närvarande inom Regeringskansliet. Inte heller dessa förslag behandlas därför i promemorian.

3 Nuvarande ordning

3.1 Konsekvensutredningar inom statliga förvaltningsmyndigheter

3.1.1 Gällande bestämmelser

Konsekvensutredningsförordningen

Konsekvensutredningsförordningen är tillämplig för förvaltningsmyndigheter under regeringen och innehåller bestämmelser om skyldighet för statliga myndigheter att ta fram konsekvensutredningar. Förordningen ställer bl.a. krav på att utreda en reglerings kostnadsmässiga konsekvenser, men även andra konsekvenser, samt att dokumentera utredningen i en konsekvensutredning innan en myndighet beslutar om föreskrifter och allmänna råd.

Myndighetsföreskrifter är bindande regler som ofta reglerar en situation, ett område eller en verksamhet av mer konkret och detaljerad karaktär. Allmänna råd är inte bindande, utan består i stället av rekommendationer för hur regelanvändaren bör agera.

Kraven i konsekvensutredningsförordningen innebär att en konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns och vilka konsekvenserna blir om någon reglering inte kommer till stånd (6 §). Vidare ska konsekvensutredningen innehålla uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen.

Enligt 7 § konskevensutredningsförordningen ska en konsekvensutredning, om den föreslagna regleringen kan få konsekvenser för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i

övrigt, innehålla en beskrivning av bl.a. vilka administrativa kostnader och andra kostnader som regleringen kan medföra för företagen, hur den kan påverka konkurrensförhållandena för företagen samt hur företagen kan påverkas i andra avseenden.

I förordningen finns även ett krav på att konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för de överväganden som gjorts angående den kommunala självstyrelsen (8 §).

Vidare finns krav på att en myndighet ska följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd samt bestämmelser om att en myndighet kan avstå från att ta fram en konsekvensutredning vid regelgivning om det saknas skäl.

I de fall myndigheter lämnar in förslag till beslut till regeringen eller Regeringskansliet (t.ex. till följd av ett regeringsuppdrag, eller vid en framställan om regeländringar till regeringen) ställs inga krav på att ta fram någon konsekvensutredning.

Inhämtande av synpunkter från Regelrådet

Av förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet framgår att myndigheter ska ge Regelrådet möjlighet att yttra sig över den konsekvensutredning som legat till grund för förslaget innan en myndighet beslutar om föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt (se vidare avsnitt 3.1.2).

Regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter

År 2014 infördes ett krav på att förvaltningsmyndigheter ska inhämta regeringens medgivande att besluta om föreskrifter om dessa har inte oväsentliga kostnader för staten, kommuner eller regioner. Kravet infördes genom förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter. Regeringen ska inför sitt beslut få del av förslaget till föreskrifter, och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget (2 §).

3.1.2 Organisation och ansvar

Tillväxtverket

Enligt konsekvensutredningsförordningen ska Tillväxtverket tillsammans med Ekonomistyrningsverket (ESV) svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning när det gäller konsekvensutredning vid regelgivning. Tillväxtverket ska enligt förordningen ha ett samordnande ansvar för konsekvensutredning vid regelgivning (11 §). I förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket anges att myndigheten ansvarar för dessa uppgifter, och att myndigheten ska stödja såväl kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen som Regeringskansliet i arbetet med att upprätta konsekvensutredningar. Tillväxtverket tillhandahåller exempelvis vägledning och verktyg för att bedöma hur ett regelförslag påverkar företagens administrativa kostnader.

Tillväxtverket har publicerat en digital handledning som vägledning för konsekvensutredningar vid regelgivning och stöd för konsekvensutredningar för andra typer av statliga åtgärder. Handledningen fokuserar på ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för företag, men behandlar också bl.a. sociala och miljömässiga konsekvenser. Tillväxtverkets Regelräknare är ett webbaserat stöd för beräkning av ett förslags konsekvenser för företagens regelbörda.

Tillväxtverket genomför även utbildningar för myndigheter i konsekvensutredningar. Myndigheten tillhandahåller vidare en återkommande utbildning för nya kommittéer och särskilda utredare om vad som är viktigt att tänka på vid beräkning av olika typer av kostnader och konsekvenser för berörda, både företag och andra.

Regelrådet

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan vid Tillväxtverket. Innan en myndighet beslutar om föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska myndigheten, som anförs i avsnitt 3.1.1, ge Regelrådet möjlighet att yttra sig över konsekvensutredningen. Regelrådet har enligt förordningen med instruktion för Tillväxtverket i uppgift att yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med 15 a § kommittéförordningen eller 6 och 7 §§

i konsekvensutredningsförordningen och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företag. Regelrådet granskar promemorior, betänkanden och rapporter från kommittéer, särskilda utredare, Regeringskansliet och andra förvaltningsmyndigheter.

Enligt Regelrådets årliga rapporter granskar hur väl följande aspekter har redovisats i konsekvensutredningarna: bakgrund och syftet med förslaget, alternativa lösningar, konsekvenser om ingen reglering kommer till stånd, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, särskild hänsyn i fråga om tidpunkten för ikraftträdande, behov av speciella informationsinsatser, berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, administrativa kostnader till följd av förslaget, andra kostnader till följd av förslaget, påverkan på företagens verksamhet, påverkan på konkurrensförhållandena, påverkan på företagen i andra avseenden och behov av särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet har även i uppgift att, om en regelgivare begär det, bistå med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

Ekonomistyrningsverket

Enligt konsekvensutredningsförordningen ska Tillväxtverket och ESV svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning. ESV:s arbete med konsekvensutredningar utgörs i huvudsak av återkommande utbildningar tillsammans med Tillväxtverket.

År 2015 gav ESV ut en generell vägledning för konsekvensutredningar, Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning (ESV 2015:19). Målgruppen för vägledningen är kommittéer, särskilda utredare och andra statliga myndigheter (inklusive Regeringskansliet), samt andra som har till uppgift att ta fram konsekvensutredningar. ESV:s vägledning är inriktad på metoder och råd för att ta fram konsekvensutredningar.

ESV har även i uppgift att svara på frågor om konsekvensutredningar och att lämna synpunkter på konsekvensutredningar i egenskap av remissinstans. Myndigheten ska vidare svara för vägledning

och rådgivning med anledning av förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

Andra myndigheter med särskilda uppgifter inom området

Flera myndigheter har ansvar att stödja med analyser inom ämnesmässigt avgränsade områden. Exempelvis ska Naturvårdsverket, enligt förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, inom miljömålssystemet vägleda berörda myndigheter i deras arbete med genomförande och uppföljning samt utvärdera, följa upp och i samråd med berörda myndigheter utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser. Naturvårdsverket har gett ut en digital vägledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys.

Trafikverket ska enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Trafikverket ger även ut rekommendationer för kostnadsnyttoanalys.

Även Socialstyrelsen har i uppgift att stödja andra myndigheter i arbetet med konsekvensutredningar.

3.2 Konsekvensutredningar vid beredningar i Regeringskansliet

3.2.1 Gällande bestämmelser

Regeringsformen (1974:152) ställer krav på beredningen av regeringsärenden, men innehåller inte några uttryckliga krav på konsekvensutredningar. Enligt regeringsformen ska regeringen vid beredning av regeringsärenden inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter (7 kap. 2 §). Upplysningar och yttranden från kommuner ska inhämtas i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Budgetlagen anger, som anförs i avsnitt 2.2, att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet (1 kap. 3 §). Vidare ställer lagen krav på att regeringen i budgetpropositionen ska redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen (10 kap. 3 §). Bud-

getlagen ställer dock utöver detta inga uttryckliga krav på att regeringen ska ta fram konsekvensutredningar eller utvärderingar.

Konsekvensutredningsförordningen är, med vissa undantag, tillämplig när Regeringskansliet beslutar föreskrifter. Konsekvensutredningsförordningen ska i delar även tjäna som vägledning vid det interna beredningsarbetet inom Regeringskansliet. Det följer av ett beslut om riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, i fortsättningen benämnt statssekreterarbeslutet (Regeringskansliet, Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, 2008-06-13). Beslutet, som fattades av statssekreterarna för nio departement, innebär att 6 och 7 §§ i konsekvensutredningsförordningen ska tjäna som vägledning när förslag till nya eller ändrade regler tas fram. Det innebär att det så tidigt som möjligt ska tas fram en konsekvensutredning som omfattar kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. En konsekvensutredning behöver dock inte tas fram om det inte finns skäl till det. Motiven för detta ska i så fall anges.

Därtill har regeringen fattat beslut om jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (A2021/01442 och A2021/01549). Av besluten framgår bl.a. att departementen i förslag till lagrådsremisser och propositioner samt skrivelser till riksdagen ska analysera om förslag och bedömningar som läggs fram har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande. Besluten om jämställdhetsintegrering skiljer sig i detta avseende från statssekreterarbeslutet, som endast gäller nya eller ändrade regler. I kommittédirektiv ska ett jämställdhetsperspektiv anläggas, och bl.a. kända eller tänkbara jämställdhetsaspekter tas upp i frågeställningarna till utredningen. Även vid framtagandet av departementspromemorior ska jämställdhetsaspekter beaktas inför att förslag utformas och presenteras.

Vidare har Regeringskansliet beslutat om en miljöpolicy för integrering av klimat och miljö i Regeringskansliets beredningsprocesser (Regeringskansliet, Miljöpolicy för integrering av klimat och miljö i Regeringskansliets beredningsprocesser, 2017-05-11). Av policyn framgår bl.a. att förslag och beslutsunderlag som ligger till grund för regeringens beslut där så är relevant ska innehålla en analys och bedömning av förslagets påverkan för klimat och miljö. För att kunna avgöra om en sådan analys och bedömning är relevant ska ansvarig

handläggare i ett tidigt skede göra en övergripande miljörelevansbedömning.

3.2.2 Stöd i beredningsarbetet

Propositionshandboken ger stöd till arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet. Av handboken framgår att beslut om bl.a. lagförslag ska föregås av en grundlig analys av konsekvenserna för dem som berörs av förslagen. Enligt handboken bör den konsekvensutredning som har tagits fram under beredningsarbetet redovisas i den proposition eller lagrådsremiss där förslagen läggs fram. Avsnitten där regeringen redovisar skälen för sina förslag ska bl.a. bygga på tanken att regeringen ska redogöra vilka för- och nackdelar förslaget har och vilka konsekvenser det får.

Enligt Regeringskansliets EU-handbok ska en EU-instruktion utarbetas i beredningen av EU-ärenden. Instruktionen syftar till att på ett överskådligt sätt definiera ett för Sverige önskvärt resultat och att underlätta förhandlingsarbetet. Det framgår även av Statsrådsberedningens cirkulär att EU-frågor med ekonomiska, budgetära eller organisatoriska konsekvenser gemensambereds med Finansdepartementets budgetavdelning (Statsrådsberedningen, Cirkulär 3). Det kan gälla frågor som har eller kan få konsekvenser för EU-budgeten eller statens budget, men även frågor med samhällsekonomiska konsekvenser.

Finansdepartementets budgetcirkulär ger ytterligare vägledning vid beredning av förslag som förväntas ha budgetära konsekvenser. Cirkuläret anger bl.a. att förslag som förväntas öka utgifterna eller minska inkomsterna för staten ska åtföljas av förslag till finansiering. Cirkuläret ger även vägledning för tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen som reglerar den ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn.

ESV har tagit fram ett metodstöd när det gäller styrningen och uppföljningen i statsförvaltningen som riktar sig till Regeringskansliet, Programteori och verksamhetslogik – ett metodstöd för Regeringskansliet (ESV 2012:43). Det finns utöver detta interna vägledningar och riktlinjer för konsekvensutredningar som riktar sig till medarbetare i Regeringskansliet, t.ex. Att styra genom regler? Checklista för regelgivare (SB PM 1995:2, rev. 1998-06-30) och

Riktlinjer för beredning av EU-frågor i Regeringskansliet (Regeringskansliet, Cirkulär 3, 2014-01-31).

I samband med beslutet om att delar av konsekvensutredningsförordningen ska tjäna som vägledning även vid arbete inom Regeringskansliet gavs skriften Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet (Regeringskansliet 2008-06-13) ut. Skriften är avsedd att utgöra ett stöd i arbetet för dem som arbetar med nya eller ändrade regler i Regeringskansliet.

Stöd kan även ges av Statskontoret som enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret efter överenskommelse ska bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer och särskilda utredare med metod- och utredningsstöd. Vidare tillhandahåller Tillväxtverket vid behov utbildningar till Regeringskansliet.

3.3 Konsekvensutredningar i betänkanden från kommittéer och särskilda utredare

3.3.1 Gällande bestämmelser

En kommitté eller särskild utredare har till uppdrag att utreda och lägga fram förslag i enlighet med sina direktiv. Förslagen kan innefatta både regeländringar och andra typer av förslag. Förslagen lämna oftast i ett betänkande tillsammans med bedömningar och slutsatser.

Kommittéernas och de särskilda utredarnas arbete med konsekvensutredningar styrs huvudsakligen av bestämmelserna i kommittéförordningen, och delvis av bestämmelserna i konsekvensutredningsförordningen. Enligt 15 a § kommittéförordningen ska, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska enligt bestämmelsen anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ konsekvensutredningsförordningen. Om betänkandet däremot inte innehåller förslag till nya eller ändrade regler gäller endast kommittéförordningens allmänna bestämmelser om redovisning av konsekvenser (se vidare nedan).

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska

dessa redovisas (14 § kommittéförordningen). Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet (15 §). Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. I kommittéförordningen anges även att regeringen i uppdraget närmare anger vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande (16 §). Regeringen har alltså möjlighet att i kommittédirektiven ange om några särskilda konsekvenser ska analyseras och redovisas i ett betänkande.

3.3.2 Utbildningar och stöd i kommittéarbetet

I Kommittéhandboken (Ds 2000:1) förtydligas kraven på konsekvensutredningar och analyser. I denna finns bl.a. stöd för konsekvensutredningar, t.ex. avseende kostnadsberäkningar. Handboken betonar att konsekvensutredningen bör påbörjas tidigt i arbetet och att konsekvenser identifieras, beräknas och ställs samman fortlöpande under utredningsarbetets gång. En stor del av nyttan med konsekvensutredningen förloras om den tas fram sent och utifrån ett redan fastlagt förslag. När utredningen presenteras bör enligt handboken källorna och resonemangen som ligger till grund för bedömningarna redovisas. Den som tar del av utredningen ska själv kunna replikera analyser och beräkningar.

Kommittéhandboken innehåller hänvisningar till en tidigare version av kommittéförordningen, och saknar därför referenser till konsekvensutredningsförordningen.

Under perioden 2005–2009 tillhandahöll Regeringskansliets kommittéservice stöd vid upprättandet av konsekvensutredningar genom en nationalekonom och statistiker som bistod utredningar. Numera tillhandahåller kommittéservice huvudsakligen endast administrativt stöd, men även visst annat stöd i form av utbildningar. Ett tvådagars utbildningsprogram om konsekvensutredningar och analyser genomförs regelbundet. Vid programmet ges deltagarna råd och förslag på metoder för de analyser som ska göras enligt be-

stämmelserna i kommittéförordningen och konsekvensutredningsförordningen. Tillväxtverket, ESV och olika delar av Regeringskansliet ansvarar för olika delar i utbildningen.

Kommittéer och särskilda utredare har även möjlighet att använda sig av Regeringskansliets ramavtal för upphandling av konsulter och experter som kan hjälpa till med konsekvensutredningar.

Stöd ges, i enlighet med vad som anförs i avsnitt 3.2.2, även av Statskontoret och Tillväxtverket.

3.4 De gällande bestämmelserna omfattar i olika utsträckning beslut och förslag till beslut

Beslut och föreskrifter som fattas av Regeringskansliet och andra statliga förvaltningsmyndigheter, samt förslag till beslut som ges in till regeringen eller Regeringskansliet eller som tas fram av Regeringskansliet omfattas, i enlighet med vad som anförs i föregående avsnitt, i olika omfattning av konsekvensutredningsförordningen och kommittéförordningen, beroende på vem som lämnar förslagen och på vilken typ av förslag det är frågan om. En sammanställning av vilka regelverk som gäller för dessa beslut och förslag finns i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Gällande bestämmelser träffar olika

Beslut och förslag till beslut som omfattas av konsekvensutredningsförordningen och kommittéförordningen

	Från Regeringskansliet	**Från kommittéer och särskilda utredare**	**Från statliga förvaltnings-myndigheter**
Beslut om föreskrifter och allmänna råd	Omfattas av konsekvensutred-ningsförordningen	Inte applicerbart	Omfattas av konsekvensutrednings-förordningen
Förslag till beslut			
om nya eller förändrade regler	Omfattas genom statssekreterarbeslut med hänvisning till delar av konsekvens-utredningsförordning en	Omfattas av kommittéförord-ningen med hänvis-ning till delar av konsekvensutred-ningsförordningen	Omfattas inte
om andra åtgärder*	Omfattas inte	Omfattas av kommitté-förordningen	Omfattas inte

*Omfattar förslag som påverkar intäkter eller kostnader för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda som inte avser nya eller förändrade regler.

4 Internationella erfarenheter och rekommendationer

4.1 OECD främjar utvecklingen och användningen av konsekvensutredningar

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har länge arbetat med att utveckla och tillhandahålla rekommendationer för medlemsländernas arbete med att utveckla ändamålsenliga offentliga åtgärder. OECD arbetar särskilt med Regulatory Impact Assessment – som är den internationella benämningen för konsekvensutredningar. Enligt rapporten Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy (OECD 2020) härrör behovet av konsekvensutredningar från det faktum att styrmedel ofta har många konsekvenser, och att dessa ofta är svåra att förutse utan en väl genomförd analys och samråd med berörda parter. Enligt OECD är det huvudsakliga syftet med konsekvensutredningar att säkerställa att styrmedel är välfärdsförbättrande ur samhällssynpunkt – dvs. att dess nyttor överstiger dess kostnader.

4.1.1 OECD pekar ut bästa praxis för konsekvensutredningar

Utöver OECD:s övergripande rekommendationer har organisationen utvecklat följande principer för bästa praxis, som ger vägledning för länder i deras arbete med att utveckla arbetet med konsekvensutredningar (OECD 2020):

- Konsekvensutredningar ska vara förankrade och åtagna i statsförvaltningen.

- Styrning av konsekvensutredningar ska ske från ett helhetsperspektiv.
- Stärkt kapacitet bland utförare och utökade möjligheter för ansvarsutkrävande ska säkerställa att konsekvensutredningar integreras i beslutsprocesser.
- Metoder för konsekvensutredningar ska vara riktade och relevanta.
- Arbetet med konsekvensutredningar ska löpande följas upp och utvärderas.

Till principerna har OECD kopplat en rad tänkbara utgångspunkter och åtgärder för att främja arbetet med konsekvensutredningar.

OECD framhåller bl.a. att det behövs tydliga krav på att konsekvensutredningar ska tas fram. Det kan exempelvis innebära krav på att alla nya styrmedel med betydande konsekvenser ska innehålla en konsekvensutredning, och att det finns tid och möjlighet att granska den konsekvensutredning som har tagits fram. OECD menar därtill att det behöver finnas en granskningsfunktion för konsekvensutredningar med ett starkt mandat och resurser. Granskningsfunktionen kan med fördel placeras inom eller nära ett lands regeringskansli eller motsvarande så att det politiska åtagandet blir tydligt.

OECD förespråkar vidare att konsekvensutredningar bör ses som en del av den s.k. policycykeln. Det innebär bl.a. att åtgärder bör följas upp och utvärderas i förhållande till indikatorer som pekas ut i konsekvensutredningen. Länder med goda utfall i OECD:s jämförelse (se vidare avsnitt 4.1.2), exempelvis Storbritannien, har utvecklat väl fungerande strukturer och processer, som inte bara säkerställer att konsekvensutredningar tas fram, utan även anger hur den föreslagna åtgärden kan utvärderas.

Vad gäller kapacitet och ansvarsutkrävande menar OECD att länder bör säkerställa att det finns detaljerade vägledningar för framtagandet av konsekvensutredningar, att tjänstemän får utbildning i att ta fram konsekvensutredningar och att ett system för ansvarsutkrävande finns på plats. För att stärka kvaliteten och ansvarsutkrävandet vid konsekvensutredningar förespråkar OECD att granskningsfunktionen ska ha möjlighet att återremittera bristfälliga utredningar. Sådana funktioner finns bl.a. i USA, Storbritannien och inom EU.

OECD menar vidare att det bl.a. bör finnas transparenta metoder för att fastställa hur pass omfattande en konsekvensutredning bör vara. Arbetet med konsekvensutredningar bör styras av en proportionalitetsprincip, enligt vilken omfattningen på konsekvensutredningen ska stå i proportion till förslagets konsekvenser. Vissa länder har infört gränsvärden för att avgöra hur omfattade en konsekvensutredning bör vara. Vidare menar OECD att tillvägagångssättet bör vara flexibelt, och att det inte alltid bör finnas krav på göra en omfattande kostnads-nyttoanalys.

Enligt OECD bör medlemsländerna systematiskt utvärdera och utveckla arbetet med konsekvensutredningar. Det inkluderar bl.a. att utvärdera den granskningsfunktion som utvärderar kvaliteten på konsekvensutredningarna.

OECD betonar att inte finns någon given modell för att uppnå beslutsunderlag av hög kvalitet, och att genomförandet av ramverk för konsekvensutredningar måste anpassas utifrån varje lands förutsättningar samt dess rättsliga och administrativa tradition.

4.1.2 OECD:s indikatorer möjliggör jämförelser av arbetet med konsekvensutredningar mellan länder

OECD följer regelbundet upp medlemsländernas arbete med konsekvensutredningar (se OECD, Government at a Glance, Regulatory Governance, 2021). OECD:s uppföljning görs för konsekvensutredningar inom två kategorier: bestämmelser som kräver den lagstiftande församlingens godkännande respektive bestämmelser som inte gör det. För svenskt vidkommande motsvarar kategorierna författningar som beslutas av riksdagen respektive författningar som beslutas av regeringen eller i förekommande fall myndigheter. Uppföljningen görs utifrån fyra indikatorer: Metod, Tillsyn, Implementering och Transparens. OECD redovisar även en sammanvägd indikator i sina jämförelser, i vilken de fyra indikatorerna tilldelas samma vikt.

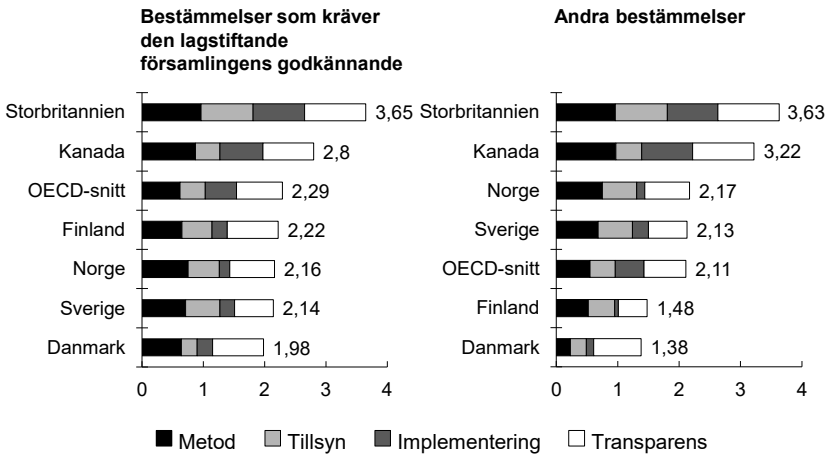
En konsekvensutredning ska typiskt sett redogöra för konsekvenserna av ett förslag på en rad olika områden, exempelvis miljö, klimat och konkurrens, men också vilka konsekvenser förslaget får för olika aktörer och grupper. Vilket resultat ett land får enligt indikatorn Metod beror bl.a. på hur många områden och grupper som omfattas av regelverket, men också vilka krav som ställs på att utreda

alternativa förslag samt möjliggöra en uppföljning av konsekvenserna av utredningsförslagen. Indikatorn Tillsyn fångar upp hur väl granskningsfunktionen i respektive land fungerar. Bland annat beaktas om det finns en oberoende granskningsfunktion och hur pass långtgående mandat denna funktion har, samt hur ofta konsekvensutredningar följs upp. Länder får exempelvis ett högre betyg om granskningsfunktionen regelbundet följer upp hur många eller hur stor andel av konsekvensutredningarna som lever upp till kraven. Indikatorn Implementering är tänkt att mäta de formella krav som ställs på att utreda konsekvenserna av förslag och hur väl regelverket följs i praktiken. Genom att inkludera indikatorn Transparens väger OECD också in graden av transparens, exempelvis om konsekvensutredningar görs tillgängliga för allmänheten.

I figur 4.1redovisas en sammanfattning av OECD:s jämförelse av olika länders ramverk för konsekvensutredningar. Storbritannien och Kanada har valts ut eftersom dessa länder ofta pekas ut som föregångsländer när det gäller kvaliteten på beslutsunderlag och utvärderingar.

Figur 4.1 Storbritannien får högst betyg i OECD:s jämförelse

OECD:s jämförelse av ramverk för konsekvensutredningar



Anm.: Konsekvensutredningar i OECD:s uppföljning delas upp i separata bedömningar för bestämmelser som kräver den lagstiftande församlingens godkännande (primary laws) och andra bestämmelser (subordinate regulations).

Källa: OECD, Government at a Glance, Regulatory Governance, 2021.

Sverige hamnar, i likhet med övriga nordiska länderna, under genomsnittet i OECD:s genomgång av bestämmelser som kräver den lagstiftande församlingens godkännande, men ligger över både Finland och Danmark och genomsnittet för OECD när det gäller andra bestämmelser.

Jämfört med Storbritannien och Kanada är Sveriges utfall sämre för nästan samtliga indikatorer. Sveriges resultat för indikatorerna Metod och Tillsyn är högre än övriga nordiska länderna, vilket delvis följer av att Regelrådet gör regelbundna uppföljningar av kvaliteten på konsekvensutredningar av förslag och beslut som har konsekvenser för företag. Sverige har dock ett sämre värde för indikatorn Implementering än övriga nordiska länder, vilket delvis beror på att det i Sverige inte finns en tydlig och transparent metod för att avgöra hur pass omfattande en konsekvensutredning bör vara. Som anförs ovan har andra länder infört särskilda trösklar som avgör när en fullständig konsekvensutredning ska tas fram, exempelvis baserat på hur pass omfattande konsekvenser förslaget förväntas få.

Även om OECD:s indikatorer ger en fingervisning om hur arbetet med konsekvensutredningar fungerar i olika länder ger de ingen fullständig bild, eftersom de kondenserar information om regelverk och framtagande av konsekvensutredningar till kvantitativa indikatorer. OECD är tydlig med att indikatorerna behöver kompletteras med djupare genomgångar för att det ska vara möjligt att ge specifika rekommendationer.

4.1.3 OECD bedömer att regelverket i Sverige kan behöva ses över om kvaliteten inte stärks

OECD har lämnat flera rekommendationer för att förbättra underlagen inför beslut om regler och andra styrmedel i Sverige. OECD rekommenderar i rapporten OECD Regulatory Policy Outlook 2015 Sverige att ta fram nationella förvaltningsgemensamma standarder för när och hur konsekvensutredningar ska tas fram. Sverige uppmanas bl.a. att ta inspiration av Kanadas och Storbritanniens regelverk och metodstöd.

OECD rekommenderar i rapporten OECD Regulatory Policy Outlook 2018 Sverige att inrätta en webbplats för att förenkla för intressenter att hitta och delta i samråd så tidigt som möjligt. En sådan webbplats finns bl.a. i Danmark, den s.k. Høringsportalen.

Den senaste landspecifika rapporten för Sverige med rekommendationer som särskilt berör konsekvensutredningar är Better Regulation in Europe: Sweden (OECD 2010). OECD rekommenderar i rapporten Sverige att se över ramverket för uppföljning av konsekvensutredningar och utformningen av regelverket om kvaliteten på konsekvensutredningar inte stärks. OECD menar även att Sverige bör hantera problemet med att konsekvensutredningar sällan kvantifierar nyttor och kostnader, samt framhåller att samtliga väsentliga konsekvenser bör bedömas – inte bara konsekvenser för företag. Riksrevisionen bedömer i sin granskningsrapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut (RiR 2017:25) att dessa brister i huvudsak kvarstår.

4.2 EU har skärpt kraven på konsekvensutredningar

Europeiska kommissionen har länge bedrivit ett aktivt arbete för att förbättra kvaliteten på konsekvensutredningar inför beslut på EU-nivå. Detta görs som del av kommissionens agenda för bättre lagstiftning, och adresseras även i det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning (EUT L 123, 2016-05-12, s. 1–14).

Konsekvensutredningar är obligatoriska för alla nya lag- och åtgärdsförslag på EU-nivå som förväntas ha betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser. Kommissionen tillhandahåller manualer och vägledningar för att ta fram sådana utredningar. Konsekvensutredningarna tas i regel fram av generaldirektoraten. Utredningarna ska identifiera och bedöma det aktuella problemet och de eftersträvade målen, samt identifiera de viktigaste alternativen för att uppnå målet och analysera deras sannolika konsekvenser. Ekonomiska, miljömässiga och sociala för- och nackdelar ska beskrivas för varje alternativ. Vägledningarna betonar även att konsekvensutredningarna ska innehålla en bedömning av påverkan på konkurrenskraften och redogöra för administrativa kostnader för små och medelstora företag.

Europeiska kommissionens interna granskningsorgan, den oberoende nämnden för lagstiftningskontroll, kan underkänna en konsekvensutredning och vid behov skicka tillbaka förslagen till generaldirektoraten för komplettering. Det krävs vidare ett positivt

yttrande, alternativt positivt med reservationer, från nämnden för att ett förslag med en konsekvensutredning ska kunna antas av kommissionen.

Ramverket för konsekvensutredningar i EU har utvärderats av OECD och fått goda omdömen. Andra aktörer har kritiserat det praktiska genomförandet av ramverket. Kritiken handlar i huvudsak om att det förekommit flera fall där konsekvensutredningar inte tagits fram alls, eller där dessa inte följt riktlinjerna i ramverket (se rapporten Better Regulation Implementation, Impact Assessment Institute 2017).

4.3 Arbetet med konsekvensutredningar i de nordiska länderna

Utformningen av arbetet med konsekvensutredningar i de nordiska länderna liknar i stora delar det arbete som görs i Sverige. I samtliga länder finns regelverk och bestämmelser för när konsekvensutredningar ska tas fram, länderna har tagit fram vägledningar och metodstöd för konsekvensutredningar och i samtliga länder finns en granskningsfunktion. Det finns också skillnader mellan länderna, t.ex. vad gäller organisatorisk hemvist för stöd- och granskningsfunktioner.

4.3.1 Beslut och förslag som omfattas av krav på konsekvensutredning varierar mellan länderna

Danmark

I Danmark regleras konsekvensutredningar i ett cirkulär från det danska justitieministeriet. Krav på konsekvensutredningar ställs vid förslag till ny lagstiftning och vissa andra förslag från regeringen, t.ex. investeringsprogram och förslag som rör det danska folketingets arbetsordning.

Konsekvensutredningarna ska innehålla en bedömning av miljömässiga konsekvenser och förhållandet till EU-rätten. När det bedöms relevant ska även konsekvenser för övriga områden beaktas, bl.a. jämställdhet och regionala konsekvenser. Sedan 2021 pekas Agenda 2030-målen ut som ett område som ska beaktas. Om ett

förslag bedöms ha betydande konsekvenser för uppfyllelsen av Agenda 2030-målen ska en konsekvensutredning tas fram.

Justitieministeriet tillhandahåller en vägledning för lagstiftningsarbetet som omfattar flera olika riktlinjer för konsekvensutredningar. Enligt dessa bör bl.a. fördjupade samhällsekonomiska analyser övervägas vid förslag till större investeringsprojekt. Vägledningen pekar också ut vissa tröskelvärden för bedömningen av hur omfattande en konsekvensutredning bör vara.

Enligt det danska finansministeriet har efterfrågan på samhällsekonomiska analyser som en del av beslutsunderlaget ökat sedan Danmarks klimatlag antogs 2019. Klimatlagen innehåller krav på att statliga beslut ska bidra till att nå uppsatta utsläppsmål.

Norge

I Norge krävs konsekvensutredningar vid alla förslag om statliga åtgärder. Med statliga åtgärder avses både regler som lagar och föreskrifter, och andra styrmedel som avgifter, investeringar och informationsinsatser. Kraven gäller oavsett om det är myndigheter, statliga utredningar eller regeringen som lägger fram förslagen. Konsekvensutredningar regleras av en förordning som det norska finansdepartementet ansvarar för. Konsekvensutredningar ska beakta konsekvenser för medborgare, privata och offentligt ägda företag, statlig, regional och kommunal verksamhet och andra berörda. Vidare krävs samhällsekonomiska analyser av statliga investeringar som överstiger 1 miljard norska kronor, eller 300 miljoner kronor för digitaliseringsprojekt.

Förordningen innehåller bl.a. vägledning kring hur omfattande konsekvensutredningar ska vara. Den tydliggör att en konsekvensutredning ska stå i proportion till den föreslagna åtgärdens omfattning. Konsekvensutredningar ska alltid besvara sex övergripande frågor, vilket motsvarar minimumanalysen. Mer utförligare utredningar görs i s.k. förenklade analyser. Dessa ska innehålla värderingar av konsekvenser när sådan information finns lätt tillgänglig. För förslag som förväntas ge större konsekvenser ska en bedömning och en kvantifiering av samhällsekonomiska kostnader och nyttor göras.

Finland

Konsekvensutredningar regleras i Finland genom justitieministeriets anvisningar om konsekvensbedömning. Anvisningarna är tillämpliga för förslag till lagar, förordningar och andra rättsnormer. Anvisningarna ska också tillämpas vid beredningen av EU-ärenden. I anvisningarna redogörs för fyra övergripande områden som en konsekvensutredning ska behandla:

- ekonomiska konsekvenser för hushåll, företag, offentlig sektor och samhällsekonomin,
- konsekvenser för myndigheter,
- miljömässiga konsekvenser, och
- andra samhälleliga konsekvenser (bl.a. jämlikhet, hälsa, sysselsättning och mänskliga rättigheter).

4.3.2 Vägledning och riktlinjer finns för konsekvensutredningar i de nordiska länderna

Danmark

År 2004 tog alla danska ministerium gemensamt fram en övergripande vägledning för konsekvensutredningar. I denna vägledning finns en beskrivning av hur konsekvensutredningar ska tas fram och hur omfattande de bör vara. Sedan 2021 finns även ett avsnitt i vägledningen som redogör för hur de som tar fram konsekvensutredningar ska beakta hur nya förslag påverkar möjligheterna att nå Agenda 2030-målen. Denna vägledning kompletterar justitieministeriets vägledning för det allmänna lagstiftningsarbetet. I ministeriets vägledning finns krav på att särskilt utreda administrativa kostnader för företag och på att bedöma hur ett förslag väntas påverka BNP. Utöver den övergripande vägledningen för konsekvensutredningar finns flera sektorsspecifika vägledningar.

Det danska finansministeriet har ett övergripande ansvar för samhällsekonomisk analys, och ger exempelvis löpande stöd i tidiga skeden till ministerium som arbetar med ett beslutsunderlag inför lagstiftning eller beslut om större investeringsprojekt.

Norge

Det formella ansvaret för förordningen som reglerar konsekvensutredningar ligger hos det norska finansdepartementet. Departementet har delegerat det operativa ansvaret för denna förordning till myndigheten Direktoratet för förvaltning och ekonomistyrning (DFØ), som är den norska motsvarigheten till ESV. DFØ har även det utpekade ansvaret som expertmyndighet för samhällsekonomisk analys, vilket medför att myndigheten har ett övergripande ansvar för metodstöd och vägledning kopplat till både konsekvensutredningar och samhällsekonomisk analys.

DFØ tillhandahåller kurser och en sektorsövergripande vägledning i samhällsekonomisk analys. Sektorsspecifika vägledningar kompletterar de övergripande vägledningar från finansdepartementet och DFØ.

Finland

Det finska justitieministeriets anvisningar utgör både vägledning och regelverk för konsekvensutredningar i Finland. Anvisningarna pekar ut vilka områden som ska utredas och ger övergripande vägledning för hur utredningarna ska tas fram och hur omfattande de ska vara. Anvisningarna innehåller en checklista för de som tar fram konsekvensutredningar, instruktioner om beredningsprocessen. Vidare anges att omfattningen på konsekvensutredning ska ställas i relation till förslagets förväntade konsekvenser. Utöver de övergripande anvisningarna finns flera sektorsspecifika vägledningar för de som tar fram konsekvensutredningar som tillhandahålls av olika ministerierna.

4.3.3 De nordiska länderna arbetar på olika sätt med granskning och uppföljning av konsekvensutredningar

Danmark

Danmark skiljer sig något från de andra nordiska länderna, eftersom man saknar en utpekad funktion inom statsförvaltningen med tydlig uppgift att granska enskilda konsekvensutredningar. Danmark har som en konsekvens av detta sämst utfall bland de nordiska länderna

i kategorin Tillsyn i OECD:s uppföljning (se figur 4.1). Näringslivets EU- och Regelforum har dock närliggande uppgifter. Forumet har i uppgift att verka för förenkling av nationell lagstiftning och genomförande av EU-regler, samt att ge råd till om utveckling och användning av metoder för att utreda konsekvenser för företag. Forumet publicerar även löpande utlåtanden om konsekvensutredningar kopplade till lagförslag som genomför EU-regler.

Vidare finns det myndigheter och ministerium som har ett avgränsat ansvar för granskning av konsekvensutredningar. Det danska finansministeriet har exempelvis i uppgift att granska konsekvensutredningar, samt att bistå med beräkningsstöd, när det uppstår konsekvenser för BNP eller offentliga utgifter. På liknande sätt ska myndigheten Erhvervsstyrelsen granska förslag med konsekvenser för företag.

Norge

Uppföljning av konsekvensutredningar i Norge sker löpande av Regelrådet i Norge, på ad hoc basis av DFØ och genom utvärderingsuppdrag som det norska finansdepartementet ger till forskare. DFØ genomförde 2016 en undersökning av kvaliteten på konsekvensutredningar i samband med att myndigheten övertog det operativa ansvaret enligt förordningen som reglerar konsekvensutredningar. I en uppföljande undersökning från 2019 kunde DFØ konstatera att det skett en marginell kvalitetshöjning sedan 2016, men att utredningarnas kvalitet fortfarande var bristfällig. Utvärderingar av arbetet med konsekvensutredningar i Norge i större projekt pekar däremot på att de samhällsekonomiska analyserna blivit bättre och att beslutsunderlagens kvalitet stärkts.

Regelrådet i Norge, som är en fristående myndighet under det norska närings- och fiskeridepartementet, granskar konsekvensutredningar av förslag till lagar och föreskrifter som påverkar företag. Därutöver följer rådet utvecklingen och forskningen inom regelförenklingsområdet samt ger generell vägledning som ska främja mer effektiva regler.

Finland

I Finland finns rådet för bedömning av lagstiftningen, som är ett självständigt och oberoende råd under statsrådets kansli. Rådet ger utlåtanden om propositioner, författningsförslag, bestämmelser på förordningsnivå och utkast till EU-lagstiftning, med fokus på deras konsekvensutredningar. Rådet uttalar sig om ca 10 procent av de förslag som lämnas varje år och bestämmer självt vilka förslag som blir föremål för granskning. Syftet är att utlåtandena ska vara vägledande, och på så sätt i förlängningen förbättra konsekvensutredningarnas kvalitet.

Rådet har ett bredare mandat än liknande granskningsfunktioner i Norge och Sverige. Det lämnar utlåtanden vad gäller förslag som har olika typer av konsekvenser, t.ex. samhällsekonomiska och miljömässiga. Bedömningarna sker i samband med att förslag skickas ut på remiss och publiceras därefter. Regeringen ska, innan beslut om förslaget fattas, redogöra för hur rådets yttrande har beaktats i det fortsatta beredningsarbetet. Det förekommer också att Finlands riksdag tillkallar rådet för att ge utlåtanden inför beslut om lagförslag.

En granskning gjord av statsrådets kansli av rådet och dess roll för att stärka konsekvensutredningarnas kvalitet indikerar att rådet har påverkat lagberedningskulturen vid ministerierna, och att dessa numera fäster större vikt vid konsekvensutredningens kvalitet under beredningsprocessen (Utvärdering av effektiviteten av funktion av rådet för bedömning av lagstiftningen, 2019). Utvärderingen pekar också på att rådets roll och påverkan kan stärkas om rådet kan tillhandahålla ett stöd tidigt i utredningsarbetet. Enligt rådets egen uppföljning har det skett en professionalisering av framtagandet av konsekvensutredningar sedan rådet inrättades 2016. Bland annat har flera ministerium anställt personer som har i uppgift att arbeta med konsekvensutredningar.

4.4 Storbritannien är ett föregångsland när det gäller konsekvensutredningar

Storbritannien placerar sig i toppen av OECD:s jämförelser av arbetet med konsekvensutredningar mellan länder. I Storbritannien har

konsekvensutredningar länge utgjort ett viktigt verktyg för att förbättra kvaliteten på utformningen och utvärderingen av beslut.

Konsekvensutredningar i Storbritannien ska tas fram som en del av utformningen av alla statliga åtgärder, och det finns särskilda krav för förslag till regeländringar. I Storbritannien har varje ministerium en enhet som ansvarar för ministeriets arbete för att utveckla styrmedel, som ger råd om hur kraven på konsekvensutredningar ska efterlevas. Det finns även ett oberoende organ liknande Regelrådet, som har det övergripande ansvaret för att främja bättre och mer effektiva styrmedel.

Det brittiska finansministeriet ansvarar för en vägledning om hur konsekvensutredningar bör tas fram. Beskrivningar av problem och syften är enligt vägledningen oskiljaktiga delar av arbetet med att ta fram konsekvensutredningar, liksom en bedömning av alternativa förslag. Det finns även en mall för hur de viktigaste resultaten ska presenteras. Den sammanfattande redovisningen ska innehålla en redogörelse för de övergripande målen med förslaget, vilka alternativa förslag som beaktats och resultatet av en samhällsekonomisk analys, med bl.a. kvantifierade och icke-kvantifierade konsekvenser. Sammanfattningen ska även redogöra för om förslaget innebär konsekvenser för bl.a. företag, koldioxidutsläpp och handel.

Konsekvensutredningar granskas av en oberoende myndighet. Myndigheten har långtgående möjligheter att exempelvis återremittera förslag på grund av en bristfällig konsekvensutredning. Den har även möjlighet att ge informella råd under beredningsprocessen, och publicerar en slutgiltig bedömning av konsekvensutredningen när denna offentliggörs.

4.5 Sverige i en internationell jämförelse

Tack vare OECD:s arbete med att utveckla indikatorer är det möjligt att på ett enkelt sätt jämföra arbetet med konsekvensutredningar i olika länder. Sverige placerar sig relativt väl i jämförelse med de nordiska länderna i OECD:s mätningar, men ligger långt efter föregångsländer som Storbritannien och Kanada (se vidare avsnitt 4.1.2).

Att nå liknande resultat i Sverige som föregångsländerna i mätningarna skulle sannolikt kräva en tydlig ambitionshöjning på

flera områden. Samtidigt skiljer sig både förvaltningsmodeller och processer för lagstiftning och beslutsfattande mellan länderna, vilket innebär att det kan vara svårt att direkt överföra de ramverk som finns i Storbritannien och Kanada till Sverige. De viktigaste slutsatserna från genomgången av EU, de nordiska länderna och Storbritannien sammanfattas i de följande avsnitten.

4.5.1 Fler åtgärder omfattas av krav på konsekvensutredning i andra länder än i Sverige

Flera andra länders regelverk ställer krav på att konsekvensutredningar ska ingå i beslutsunderlaget för fler åtgärder än regelgivning. Här skiljer sig Sverige från många andra länder, bl.a. Norge och Danmark, då det svenska regelverket till stor del är inriktat på regelgivning. I Storbritannien finns särskilda krav på hur konsekvensutredningar ska utformas vid regelgivning, men de övergripande riktlinjerna för vad utredningarna bör innehålla gäller även andra typer av beslut. Norge särskiljer sig från övriga länder genom att alla beslutsunderlag som avser statliga åtgärder ska innehålla en konsekvensutredning. För att kraven på konsekvensutredningar inte ska bli för omfattande kompletteras detta med en proportionalitetsprincip, som tydliggör att omfattningen på konsekvensutredningen ska stå i proportion till konsekvenserna av förslaget. Liknande utgångspunkter finns även i den svenska konsekvensutredningsförordningen, där det anges att konsekvenser ska utredas i den omfattning som krävs i det enskilda fallet vad gäller beslut om föreskrifter och allmänna råd. Någon motsvarande bestämmelse finns dock inte för kommittéer och särskilda utredare.

I alla länder pekas offentligfinansiella konsekvenser och företagskonsekvenser ut som särskilt viktiga att belysa, även om regelverken lägger olika tyngd på konsekvenser för företag. I Sverige, Storbritannien och Danmark finns relativt detaljerade krav på hur konsekvenser för företag ska redovisas.

4.5.2 I andra länder är arbetet med metodstöd, vägledning och samhällsekonomisk analys mer koncentrerat

I samtliga undersökta länder tillhandahålls någon form av vägledning till de som tar fram konsekvensutredningar. Sverige skiljer sig från övriga länder genom att Regeringskansliet inte bär det övergripande ansvaret för metodstöd och vägledning. Flera andra länder har samlat det operativa arbetet med metodstöd, vägledning och samhällsekonomisk analys inom ett utpekat departement eller ministerium. I Sverige har i stället ESV och Tillväxtverket ett delat ansvar för metodutveckling, rådgivning och utbildning kopplat till konsekvensutredning.

Även när det gäller innehållet i vägledningarna finns det skillnader mellan Sverige och andra länder. Vägledningen i Storbritannien är inriktad på samhällsvetenskaplig metod, medan ESV:s vägledning i större utsträckning är inriktad på att beskriva hur myndigheter, kommittéer och särskilda utredare rent praktiskt ska bedriva arbetet med konsekvensutredningar, t.ex. vid vilken tidpunkt Regelrådet ska kontaktas. Tillväxtverkets handledning belyser det samhällsekonomiska perspektivet, men är särskilt inriktad på konsekvenser för företag och konkurrensen.

4.5.3 Konsekvensutredningar granskas av oberoende råd, oftast med tydligt fokus på konsekvenser för företag

I Sverige, Storbritannien och Norge finns det oberoende råd som har i uppgift att granska kvaliteten på konsekvensutredningar och om konsekvenser för företag har analyserats tillräckligt. I viss utsträckning innebär granskningen att även andra aspekter av konsekvensutredningar bedöms, t.ex. om jämförelsealternativet till det lämnade förslaget är tydligt beskrivet. I både Norge och Storbritannien krävs att förslaget har konsekvenser för företag för att konsekvensutredningarna ska skickas till granskningsfunktionen, men när utredningarna väl granskas beaktas kvaliteten på hela konsekvensutredningen, inte bara de delar som rör konsekvenser för företag. I Finland och EU har motsvarande funktioner ett bredare mandat, och även konsekvensutredningar av förslag som inte förväntas ha påverkan på företag är föremål för granskning.

5 Behov av förändring

5.1 Kvaliteten i konsekvensutredningar behöver stärkas

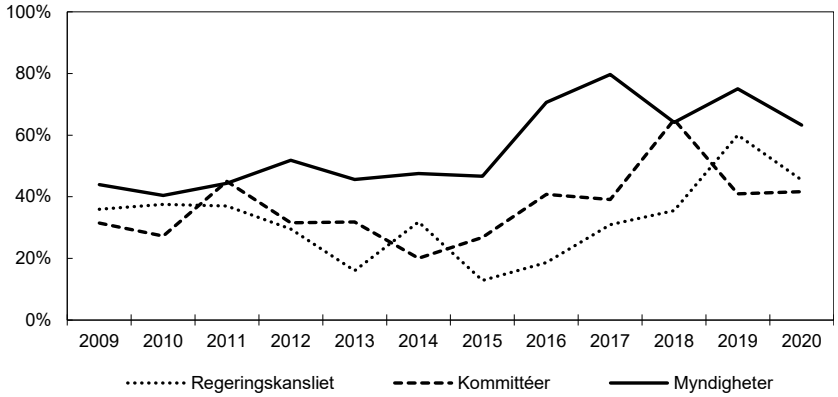
OECD har länge riktat kritik mot kvaliteten i svenska konsekvensutredningar brister. Det gäller såväl konsekvensutredningarna som tas fram av kommittéer, särskilda utredare och inom Regeringskansliet, som utredningar som tas fram av andra myndigheter (se bl.a. avsnitt 4.1.3).

Nationella granskningar styrker att bristande kvalitet är ett problem. I 2015 års långtidsutrednings huvudbetänkande framhålls exempelvis att kvaliteten på de analyser och utvärderingar som tas fram är mycket varierande (SOU 2015:104 s. 152). För att komma tillrätta med problemet föreslår utredningen att ett långsiktigt arbete inleds för att höja kvaliteten på beslutsunderlag, inklusive konsekvensutredningar. Återkommande kritik har också av andra aktörer riktats mot att konsekvensutredningar tas fram i för liten utsträckning och håller för låg kvalitet (se exempelvis Statskontoret 2014:10 och Statskontoret 2018:27).

Regelrådets granskningar av konsekvensutredningar inför regelgivning som kan få konsekvenser av betydelse för företag visar att relativt många konsekvensutredningar inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ konsekvensutredningsförordningen (se figur 5.1). Enligt Regelrådets rapporter finns oftast brister i konsekvensutredningarna vad gäller kraven på att göra kostnadsbedömningar och bedöma reglernas konkurrenspåverkan. Regelrådets granskning visar vidare att kraven på vad konsekvensutredningar ska innehålla i något högre utsträckning efterlevs av förvaltningsmyndigheter med verksamhet på operativ nivå, jämfört med de analyser som görs av Regeringskansliet eller av kommittéer och särskilda utredare.

Figur 5.1 Kraven på konsekvensutredningar efterlevs i högst utsträckning av myndigheter utom Regeringskansliet

Andel konsekvensutredningar som uppfyllde kraven enligt Regelrådets granskning



Källa: Regelrådets årsrapporter 2009–2020.

I rapporten Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut (RiR 2017:25) redovisar Riksrevisionen sin granskning av de konsekvensutredningar som tagits fram av kommittéväsendet och Regeringskansliet inför 26 migrationspolitiska propositioner som beslutats 2004–2015. Enligt Riksrevisionens bedömning är det endast ett fåtal av de granskade utredningsbetänkandena och departementspromemoriorna som redovisar konsekvenser på ett sätt som fullt ut motsvarar de krav som ställs i kommittéförordningen, Kommittéhandboken och Propositionshandboken. Riksrevisionen framhåller att svagheterna i underlagen även återspeglas i ett senare led i propositionerna, där heltäckande, långsiktiga och dynamiska analyser ofta saknas. Riksrevisionen konstaterar vidare att man i de fall det har gjorts beräkningar av ekonomiska konsekvenser för statlig och kommunal verksamhet sällan redovisar en förklaring till hur beräkningarna har gjorts, och vilka antaganden som ligger bakom resultaten. Riksrevisionen menar dessutom att beskrivningar av andra konsekvenser än ekonomiska generellt sett är mycket kortfattade eller saknas helt. När denna typ av konsekvenser nämns, görs det oftast med någon enstaka mening, som anger att sådana konsekvenser saknas.

I rapporten Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt? (RiR 2018:8) pekar Riksrevisionen på brister i de konsekvensutredningar som tas fram för förslag som påverkar kommuner och regioner. Regeringen har i sin skrivelse till riksdagen med anledning av rapporten instämt i Riksrevisionens bedömning att kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och väl underbyggt sätt (skr. 2017/18:300). Väl underbyggda konsekvensutredningar är en förutsättning för att i nästa led kunna fatta beslut om ekonomiska regleringar för kommunsektorn. Bristande tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner riskerar att felkompenseras ekonomiskt vid genomförandet av statliga reformer. I förlängningen kan detta tvinga kommuner och regioner till omprioriteringar av sin verksamhet.

Kritik har även riktats mot myndigheters arbete med konsekvensutredningar. I en granskning av Transportstyrelsens konsekvensutredningar mellan maj 2014 och december 2015 i Ekonomisk Debatt identifieras flera brister (Nerhagen, Forsstedt och Hultkrantz, Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige, 2017). Bland annat gjordes i 90 procent av de granskade konsekvensutredningarna inte någon ingående beskrivning av vilket problem som skulle lösas.

5.2 Regelverket kan utvecklas

5.2.1 Otydliga krav

Bestämmelserna som reglerar hur konsekvensutredningar ska tas fram finns i två olika förordningar, konsekvensutredningsförordningen och kommittéförordningen. Regelverken är i olika utsträckning tillämplig för Regeringskansliet, kommittéerna, de särskilda utredarna och övriga statliga förvaltningsmyndigheter (se avsnitt 3).

Regleringen i de båda förordningarna skiljer sig åt. Konsekvensutredningsförordningen innehåller t.ex. krav på att konsekvensutredningen ska påbörjas tidigt, medan kommittéförordningen saknar motsvarande bestämmelser. En annan skillnad rör vilka konsekvenser som särskilt ska beaktas. I konsekvensutredningsförordningen framhålls konsekvenser för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, samt för den kommunala självstyrelsen. I kommittéförordningen anges att om förslaget har

konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska dessa anges. Utöver detta anger regeringen i sina direktiv till kommittén eller den särskilda utredaren ofta vilka konsekvenser som särskilt ska beaktas.

Kraven skiljer sig vidare åt beroende på vilken typ av förslag som lämnas, t.ex. inom ramen för ett betänkande. Konsekvenser av förslag som gäller regler ska utredas i större detalj än andra typer av förslag, t.ex. investeringsbeslut, strategier eller omorganisering av myndigheter. För den sistnämna typen av förslag förekommer inga krav på att t.ex. att beskriva problemet och vad man vill uppnå, vilka olika lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka konsekvenserna blir om förslaget inte kommer till stånd.

Bestämmelserna i kommittéförordningen och konsekvensutredningsförordningen är i flera fall överlappande. Det gäller t.ex. kraven på att redovisa konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag (15 § kommittéförordningen) som liknar kraven på att redovisa i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen (7 § 4 konsekvensutredningsförordningen). Det ställs även krav om att redogöra för kostnadsmässiga konsekvenser i båda förordningarna.

Skillnaderna och överlappningen mellan bestämmelserna, samt den omständigheten att olika krav ställs beroende på förslagets karaktär, medför en otydlighet för de som ska ta fram en konsekvensutredning. En genomgång av myndigheters framställningar om regeländringar visar t.ex. att myndigheter i förekommande fall hänvisar till kommittéförordningen när de lämnar in förslag till regeländringar, trots att denna inte är tillämplig för dem (se t.ex. Skatteverket, Begravningsavgift till Svenska kyrkan – fördelning och förfarande, PM, dnr 8–282401 samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen [2003:766] om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, dnr FK 2020/001747/dnr VER 2020–180).

De många och detaljerade kraven på konsekvensutredningar som ställs, särskilt när det gäller att utreda konsekvenser för företag, riskerar också att leda till att resurser läggs på att i onödig utsträckning utreda konsekvenser som inte är relevanta i det enskilda fallet. Många och detaljerade krav riskerar dessutom att leda till att de som tar fram konsekvensutredningar inte har möjlighet att i tillräcklig utsträckning fokusera på andra, mer relevanta konsekvenser än de som anges i regelverket.

5.2.2 Svagare krav i tidiga faser av beslutsprocessen

I ESO-rapporten Tänk efter före! framhålls att kraven på att utreda konsekvenser i dagsläget är svagare tidigt i arbetet, dvs. vid inledande analyser på internationell nivå eller tidigt i beslutsprocessen (t.ex. vid arbetet i Regeringskansliet och bland kommittéer och särskilda utredare) än senare i beslutsprocessen (ESO 2018:5 s. 113). Ett exempel är att konsekvensutredningsförordningen gäller inför myndigheters beslut om föreskrifter och allmänna råd, men inte tidigare i beslutsprocessen när myndigheter lämnar förslag till nya eller ändrade regler inom ramen för t.ex. ett regeringsuppdrag eller en framställan om regeländringar.

Enligt ESO-rapporten kan konsekvensutredningar göra stor skillnad i inledande skeden av beslutsprocessen, t.ex. i betänkanden eller i tidiga skeden av EU-förhandlingar (se vidare avsnitt 5.8 om konsekvensutredningar vid EU-arbete), genom att strukturera problem och tydliggöra vilka handlingsalternativ som finns. Då är också handlingsutrymmet som störst. När besluten väl ska omsättas av myndigheterna, t.ex. genom föreskrifter, är handlingsutrymmet däremot oftast mindre. Detta riskerar också att leda till att alternativ till en viss reglering endast i begränsad utsträckning är utredd. I dessa fall kan konsekvensutredningen i praktiken bli ett underlag som stödjer ett beslut att reglera snarare än ett underlag för att fatta beslut om att lösa ett problem eller uppnå en förändring (ESO 2018:5 s. 113–115). Flera bedömare pekar också på att konsekvensutredningar tas fram för sent i beslutsprocesser, t.ex. lagstiftningskedjan (se t.ex. Svedrup, Compliance and Conflict Management in the European Union: Nordic Exceptionalism, Scandinavian Political Studies, 2004 och Nerhagen m.fl., Politiska krav och tjänstemäns roll

för analys av och beslut om styrmedel: Sammanfattande slutrapport, 2018).

5.2.3 Samhällsekonomiska principer behöver få större utrymme

Det centrala syftet med konsekvensutredningar är enligt OECD att säkerställa att åtgärder är välfärdsförbättrande ur samhällssynpunkt, dvs. att nyttan överstiger kostnaderna för samhället som helhet. För att säkerställa detta behöver konsekvensutredningar beakta förslags tänkta konsekvenser för samhällets olika aktörer – individer, företag, den offentliga sektorn och civilsamhället – och kartlägga vilka nyttan av en åtgärd tillfaller och vilka som bär kostnaderna.

En konsekvensutredning med ett samhällsekonomiskt perspektiv bör i första hand ses som en strukturerad och allsidig bedömning av ett förslags konsekvenser för samhällets aktörer. Syftet med en konsekvensutredning baserad på samhällsekonomiska principer behöver inte alltid vara att skapa en siffersatt kalkyl, även om den kan utgöra en viktig komponent i beslutsunderlaget, utan att ge ett relevant beslutsunderlag. För att åstadkomma detta behöver både kostnader och nyttor som är prissatta och de som inte prissätts på en marknad beaktas.

En konsekvensutredning med ett samhällsekonomiskt perspektiv ska vidare i möjligaste mån beakta både direkta och indirekta konsekvenser av den åtgärd som utreds. Direkta konsekvenser uppstår för de aktörer eller delar av samhället som förslagen avser påverka. Indirekta konsekvenser uppstår när beslutet påverkar andra aktörer eller delar av samhället. Att ha ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär att även beakta att åtgärders konsekvenser beror på i vilket sammanhang de vidtas, t.ex. var i konjunkturcykeln ekonomin befinner sig i, och hur de genomförs.

De samlade samhällsekonomiska effekterna måste analyseras och beaktas i samband att regler och andra offentliga åtgärder utformas. Den samhällsekonomiska nyttan ska ställas mot den samhällsekonomiska kostnaden. Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag föreslår därför att konsekvensutredningar som upprättas enligt 6 och 7 §§ i konsekvensutredningsförordningen bör utvecklas för att så långt som möjligt

utgöra fullständiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser (SOU 2021:60 s. 299 och 300).

5.2.4 Med nuvarande regelverk riskerar perspektivet i konsekvensutredningar att bli för smalt

Flera aktörer pekar på att perspektiven i svenska konsekvensutredningar många gånger riskerar att bli för smala. Som anförs i avsnitt 5.2.1 lyfter konsekvensutredningsförordningen fram konsekvenser för företagens villkor och för kommuner och regioner, medan konsekvenser för andra samhällsområden inte specificeras på motsvarande sätt. Många länder har utvecklat sina ramverk för konsekvensutredningar just för att minska administrativa kostnader för företag, och sedan breddat utvecklingsarbetet för att säkerställa att utredningarna belyser flera relevanta aspekter för samhället. I Sverige har dock metodutvecklingsarbetet riktats mot att identifiera konsekvenser för företag i stället för mot allsidiga samhällsekonomiska konsekvensutredningar (ESO 2018:5 s. 42).

Det är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att beakta administrativa kostnader för företag och ett mål för regeringens förenklingspolitik är att kostnader för svenska företag som följer av regler ska minska över tid (skr. 2021/22:3). Det finns dock även flera andra faktorer som är viktiga för företag. Regler bör exempelvis vara utformade så att de bidrar till att främja svenska företags tillväxt och konkurrenskraft samt deras innovations- och omställningsförmåga. Likaså behöver skattesystemet och dess krav på kontrolluppgifter vara utformat på ett sätt som förebygger fel och fusk, och därmed stärker förutsättningarna för konkurrens på lika villkor. Dessa intressen riskerar att hamna i skymundan om konsekvensutredningar har ett alltför snävt fokus på administrativa kostnader. Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag har t.ex. föreslagit att konsekvensutredningsförordningen bör kompletteras med ett krav på att regelgivaren i fråga ska analysera och ange hur den föreslagna regleringen påverkar företagens innovationsförmåga (SOU 2021:60, s. 301).

Även OECD framhåller i sin granskning av svenska konsekvensutredningar Better Regulation in Europe: Sweden (OECD 2010) att alla väsentliga konsekvenser bör bedömas, och inte bara konsekvenser för företag. Samtidigt finns det risker med att reglera

enskilda samhällsområden, då det kan leda till att resurser läggs på att utreda konsekvenser som inte är relevanta i det enskilda fallet. Många och detaljerade krav riskerar dessutom att de som tar fram konsekvensutredningar inte har möjlighet att i tillräcklig utsträckning fokusera på andra, i det förekommande fallet mer relevanta konsekvenser, än de som anges i regelverket.

I intervjuer som Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) har genomfört med personer som arbetar med konsekvensutredningar framkommer även att perspektivet för granskning av konsekvensutredningar är smalt. Enligt vissa svar händer det att konsekvensutredningar skrivs på ett sådant sätt att de förväntas erhålla ett positivt yttrande från Regelrådet (Komet 2021:06 s. 66).

Konsekvenser för klimatet är ett samhällsområde som enligt olika aktörer bör stärkas i arbetet med konsekvensutredningar. Miljömålsberedningen föreslår i sitt betänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) att regelverket för konsekvensutredningar tydliggörs, så att det blir ett krav att utreda konsekvenser för klimatet inom de politikområden där det är relevant. Klimatpolitiska rådet instämmer i sin årsrapport för 2021 i denna bedömning. Regeringen har framhållit att konsekvenser för klimatet ska integreras i alla relevanta politikområden och att en förutsättning för det är att konsekvenser i fråga om utsläpp av växthusgaser är analyserade och ingår i beslutsunderlag (prop. 2019/20:65 s. 49). I propositionen Sveriges genomförande av Agenda 2030 anför vidare regeringen att det är viktigt att de offentliga utredningarna ges förutsättningar att analysera konsekvenserna av sina förslag i förhållande till de olika dimensionerna av hållbar utveckling. Vidare konstateras att framtagande av konsekvensutredningar utifrån hållbar utveckling innebär att även inkludera ett långsiktigt perspektiv på effekterna av förslagen (prop. 2019/20:188 s. 31).

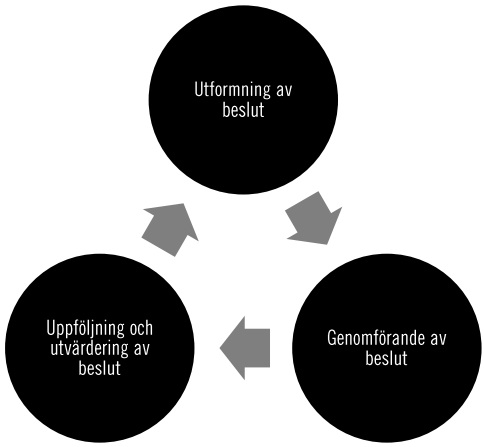
5.2.5 Regelverket bör säkerställa möjlighet till utvärdering

OECD beskriver i rapporten Recommendation of the council on Regulatory policy and Governance (OECD 2012) konsekvensutredningar som en del av den offentliga styrningen genom den s.k. policycykeln (se figur 5.2). Policycykeln är ett sätt att beskriva hur

offentliga beslut utformas, genomförs och följs upp och utvärderas i en kontinuerlig process.

Enkelt utryckt består policycykeln av tre delar: utformning av beslut, genomförande och en kunskapsuppbyggnad genom uppföljning och utvärdering av det genomförda beslutet. Utformningen bör vara evidensbaserad och genomförandet bör vara effektivt.

Figur 5.2 Policycykeln utgörs av utformning av beslut, genomförande och uppföljning och utvärdering



Källa: Bearbetning av Exton och Shinwell, Policy use of wellbeing metrics: Describing countries' experiences, OECD Statistics Working Papers, 2018.

I promemorian behandlas konsekvensutredningar som en del av utformningen av beslut, dvs. den första delen av policycykeln. Då processen är kontinuerlig och integrerad behöver dock även policycykelns två andra delar, ett effektivt genomförande och en kunskapsuppbyggnad genom uppföljning och utvärdering, beaktas när beslut utformas. Genom att bl.a. granska att beslut genomförs på det sätt som var tänkt samt att de önskvärda konsekvenserna uppnås, och att andra negativa konsekvenser inte uppstår, skapas kunskap för att ta fram nya beslutsunderlag. Ett regelverk för konsekvensutredningar bör säkerställa att hela policycykeln beaktas när förslag till beslut tas fram.

5.3 Förutsättningarna för att ta fram konsekvensutredningar behöver stärkas

5.3.1 Tillgång till data är ibland bristfällig och fördelad över flera myndigheter

För att kunna ta fram utförliga konsekvensutredningar krävs viss kunskap om kausala effekter av olika tänkbara åtgärder. Ofta är dock kunskapen om åtgärders kausala effekter högst begränsade, även efter att de genomförts. Många gånger saknas det studier med trovärdiga effektskattningar, och den som tar fram en konsekvensutredning är därför hänvisad till teoretiska resonemang eller kvalitativa rimlighetsbedömningar. Att ta fram en konsekvensutredning som allsidigt belyser vilka konsekvenser ett antal åtgärder kan få för samhället är därför komplicerat och förenat med stor osäkerhet. På miljö- och klimatområdet finns särskilda utmaningar som bl.a. påtalas av Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling (Möjligheter och begränsningar med samhällsekonomiska analyser, 2018). Särskilda svårigheter uppkommer när osäkerheten är stor och konsekvenserna potentiellt stora eller irreversibla. På miljö- och klimatområdet finns dessutom behov av att bedöma och beräkna konsekvenser på lång sikt, samt av att beakta potentiella storskaliga, ickelinjära effekter. Slutligen är de data, t.ex. effektskattningar, som finns i dag utspridda på flera aktörer, då ansvaret för utveckling av metodstöd för konsekvensutredningar i nuläget är fördelat över flera myndigheter. Det kan ytterligare försämra möjligheterna för de som tar fram konsekvensutredningar att göra rimliga bedömningar.

5.3.2 Kompetens och kunskap krävs

Utöver datatillgång krävs kunskap och kompentens inom konsekvensutredningar för att leva upp till kraven på vad en konsekvensutredning ska innehålla som ställs i det nuvarande regelverket. Den som tar fram en konsekvensutredning behöver förstå syftet med denna, vilka steg som bör tas och hur man tillämpar olika metoder för att bedöma konsekvenser och beakta samhällsekonomiska effekter.

Av dessa skäl är det viktigt att det i utredningssekretariatet, i arbetsgruppen eller hos den enskilda utföraren som tar fram kon-

sekvensutredningar finns kompetens, och att stöd finns att tillgå, genom t.ex. utbildningar, handledning och tillgång till expertkunskap. Långtidsutredningen 2015 konstaterar i sitt huvudbetänkande att det saknas tillräckligt metodstöd för att ta fram konsekvensutredningar (SOU 2015:104 s. 152). Bristande förutsättningar att ta fram ändamålsenliga konsekvensutredningar kan vara en förklaring till att arbetet med konsekvensutredningen ibland tas fram sent i utredningsarbetet och till att analysarbetet inte alltid är integrerat i arbetet med utformningen av förslagen (se vidare avsnitt 5.4).

5.3.3 Även tid och resurser är viktigt

Utöver kunskap och kompetens krävs tid och resurser för att ta fram konsekvensutredningar av hög kvalitet. Regeringskansliet har, i förhållande till andra myndigheter, en större andel personal som är specialiserad på att utarbeta förslag till beslut, snarare än att genomföra beslut eller själva fatta beslut i enskilda ärenden. Samtidigt medför den svenska förvaltningsmodellen, med ett i en internationell jämförelse relativt litet regeringskansli, att myndigheter, kommittéer och särskilda utredare ofta kan ha bättre förutsättningar än Regeringskansliet i fråga om tid och resurser att ta fram konsekvensutredningar.

Regelrådets uppföljningar visar att Regeringskansliet i sina konsekvensutredningar inte alltid efterlever de befintliga kraven i konsekvensutredningsförordningen. En anledning till detta kan vara att kraven inte omfattar Regeringskansliets beredning av regeringsärenden som avser regler på samma sätt som andra statliga förvaltningsmyndigheters arbete med utfärdande av föreskrifter. Som anförs i avsnitt 3.2.1 ska endast vissa delar av regleringen i konsekvensutredningsförordningen vara vägledande när Regeringskansliet bereder förslag till vissa regeringsbeslut. Förklaringen kan dock även ligga i att Regeringskansliet ibland saknar tidsmässiga förutsättningar för att prioritera konsekvensutredningar, t.ex. när beslut behöver fattas omgående.

En ytterligare förklaring till att Regeringskansliet inte alltid efterlever de befintliga kraven kan vara att myndigheten många gånger bereder förslag som lagts fram av en kommitté eller särskild utredare. Om kommittéers och särskilda utredares konsekvensutred-

ningar är bristfälliga finns det sämre förutsättningar för Regeringskansliet att t.ex. överväga andra åtgärder än de som utredningen föreslagit. Det finns därmed anledning att särskilt säkerställa förutsättningarna för att ta fram konsekvensutredningar av god kvalitet inom ramen för kommittéers och särskilda utredares arbete.

5.3.4 Förutsättningarna för kommittéer och särskilda utredares konsekvensutredningar brister

Riksrevisionen konstaterar i rapporten om konsekvensutredningar inför migrationspolitiska beslut att kommittéer och särskilda utredare ofta saknar tillräcklig kompetens om samhällsekonomiska principer för att ta fram konsekvensutredningar. Ett skäl till avsaknaden av kompetens om samhällsekonomiska principer är enligt Riksrevisionen att det vid tillsättningen av utredningssekreterare inte alltid säkerställs att den nödvändiga kompetensen finns i utredningens sekretariat (RiR 2017:25).

I en rapport från Komet (2021:06 s. 69) uppger flera intervjupersoner att utredningssekreterare ofta saknar erfarenhet av konsekvensutredningsarbete sedan tidigare. Flera med erfarenhet från att ta fram konsekvensutredningar upplever vidare att de ekonomiska konsekvenserna är svårast att utreda, och att det är särskilt svårt att beakta samhällsekonomiska perspektiv. En blandning av kompetenser i utredningens sekretariat framstår enligt Komet som särskilt betydelsefullt för att säkerställa en konsekvensutredning av hög kvalitet.

I Agenda 2030-delegationens slutbetänkande (SOU 2019:13) föreslås att regeringen tillsätter en utredning inom Regeringskansliet om hur stödet till de offentliga utredningarna ska utvecklas så att dessa ges tillräckliga förutsättningar att analysera konsekvenserna för hållbar utveckling.

5.3.5 Stödet för konsekvensutredningar kan utvecklas

Kommittéer och särskilda utredare är tillfälliga verksamheter som saknar förutsättningar att bygga upp strukturell kompetens för och erfarenhet av att ta fram konsekvensutredningar. Det är därför särskilt viktigt att vägledningar, riktlinjer och annat stöd kan till-

handahållas externt. Kritik har dock riktats mot att det stöd som kommittéer och särskilda utredare får inte är tillräckligt. Ett exempel på detta är att det saknas en tydlig och sektorsövergripande vägledning med fokus på samhällsekonomiska principer. Tillväxtverket tillhandahåller visserligen vägledning på sin webbplats i form av ett handledningsdokument. Denna vägledning är emellertid särskilt inriktad mot konsekvenser för regelbördan för företag. Även ESV har tagit fram en vägledning för konsekvensutredningar, men denna uppdateras inte regelbundet. Vägledningen behandlar samhällsekonomisk analys översiktligt, men preciserar inte närmare hur en sådan analys ska göras. Som anförs i avsnitt 3.3.2 tillhandahåller Regeringskansliets kommittéservice inte längre något metodstöd för konsekvensutredningar.

I ESO-rapporten Tänk efter före! framhålls vidare att de vägledningar som finns ofta har fokus på vilka frågor som ska besvaras (t.ex. checklistor), snarare än hur analysen ska göras. Det riskerar enligt rapporten att leda till mekaniska utredningar, där man bockar av ett antal frågor som ska besvaras, i stället för att genomföra en analys där det problem som ska lösas delas upp i delfrågor. I rapporten framhålls vidare att stödet bör skilja på hur utredningar av konsekvenser används som metod i utredningsarbetet och på vad som är en presentation av konsekvenserna av förslaget (ESO 2018:5 s. 116).

Tillväxtverket har, som anförs i avsnitt 3.1.2, i uppgift att ge fördjupat stöd i arbetet med att ta fram konsekvensutredningar. Av Tillväxtverkets årsredovisning framgår dock att de flesta myndigheter och kommittéer inte använder sig av det fördjupade stöd som Tillväxtverket kan ge till arbetet med konsekvensutredningar i enskilda fall. Bara mellan 5 och 9 procent av möjliga stödmottagare använde sig av stödet mellan 2015 och 2020 enligt Tillväxtverkets årsredovisningar för 2015–2020.

Det finns inget som tyder på att regeringens samlade resurser för att åstadkomma goda konsekvensutredningar är otillräckliga. Kostnaden för kommittéväsendet uppgår årligen till ca 500 miljoner kronor (skr. 2021/22:103 bilaga 2). Därtill har regeringen utredningsresurser inom Regeringskansliet och ett antal analys- och utvärderingsmyndigheter till sitt förfogande.

5.3.6 Mindre brister bland statliga förvaltningsmyndigheter

De ca 160 statliga förvaltningsmyndigheter som kan ha rätt att besluta om föreskrifter och allmänna råd förefaller inte ha några generella problem med att ta fram konsekvensutredningar av god kvalitet. De har tillgång till en bred kompetens vad gäller det specifika området samt den juridiska och ekonomiska kompetens som krävs för att ta fram konsekvensutredningar. Personer som intervjuats av Komet lyfter att myndigheter med utredningsuppdrag kan dra nytta av sin kompetens inom kvalificerat analysarbete i sitt arbete med föreskrifter, vilket underlättar arbetet med konsekvensutredningar (Komet 2021:06 s. 67). Myndigheterna har därmed, till skillnad från kommittéer och särskilda utredare, förutsättningar att systematiskt och över tid bygga upp kunskap och rutiner för att ta fram konsekvensutredningar.

5.4 Konsekvensutredningen behöver påbörjas tidigt

En förutsättning för att en konsekvensutredning av god kvalitet ska kunna tas fram är att den påbörjas tidigt och tas fram parallellt med utredningens arbete, som en integrerad del av arbetet med att ta fram förslag på åtgärder. En vanligt förekommande missuppfattning är att en konsekvensutredning är något som bör tas fram när ett förslag väl har tagits fram. För att vara användbar bör konsekvensutredningen i stället påbörjas tidigt, under tiden som förslaget tas fram. Detta har även Regelrådet identifierat som en nyckelfaktor för att lyckas uppnå syftet med konsekvensutredningar (Regelrådets slutrapport 2014 s. 6).

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning av migrationspolitiska propositioner att konsekvensutredningar ibland tas fram sent i utredningsarbetet och att analysarbetet inte alltid är integrerat med utformningen av förslagen (RiR 2017:25). I Transportstyrelsens rapport Samhällsekonomisk analys i regelgivningsarbetet, avrapportering av inledande delprojekt från 2016 beskrivs hur konsekvensutredningar vad gäller föreskrifter många gånger påbörjas efter att beslut om reglering fattats, vilket ger små incitament till att exempelvis utreda alternativa förslag. En konsekvens av detta blir enligt rapporten att konsekvensutredningar blir ett under-

lag som stödjer huvudalternativet, snarare än att de fungerar som underlag för att hitta det lämpligaste alternativet.

5.5 Granskningen av konsekvensutredningar kan utvecklas

Som anförs i avsnitt 4 anser OECD att granskning och kvalitetsuppföljning av konsekvensutredningar kan stärka incitamenten att ta fram bättre konsekvensutredningar. Enligt nuvarande ordning granskar Regelrådet konsekvensutredningar avseende förslag som har betydande konsekvenser för företag. Det förekommer däremot inte någon systematisk och heltäckande extern granskning av konsekvensutredningarnas kvalitet. Det är således inte säkert att en undermålig konsekvensutredning som tas fram av en myndighet eller statlig utredning noteras och får kritik av Regelrådet.

En konsekvensutredning behöver vara integrerad med framtagandet av förslag. Det är därför ändamålsenligt att en konsekvensutrednings eventuella utvecklingsbehov identifieras i ett så tidigt skede som möjligt. Vid ett sent ingripande, t.ex. i samband med remissförfarandet eller när beredningen av ett förslag är i slutfasen, har sannolikt en granskning av konsekvensutredningen en liten betydelse för det enskilda fallet. Granskningen kan dock även i dessa fall bidra till och skapa incitament för kvalitetshöjning av framtida underlag.

5.6 Bristfälliga beslutsunderlag innebär risker

Konsekvensutredningar av god kvalitet kan skapa förutsättningar för väl avvägda beslut, minska riskerna för oförutsedda negativa konsekvenser och öka sannolikheten för att samhällets resurser används effektivt. De granskningar av konsekvensutredningar som genomförts pekar bl.a. på att ett antal av de reformer som genomförts i Sverige de senaste åren har fått just oförutsedda negativa konsekvenser, och att åtgärder som vidtagits varit kostsamma jämfört med den nytta de skapat.

Ett konkret exempel lyfts av Riksrevisionen i granskningen av statliga åtgärder för fler miljöbilar (RiR 2020:1). Myndigheten bedömer att långsiktiga och förutsägbara villkor för nybilsköp och bil-

innehav inte har skapats, då återkommande regelförändringar har skapat osäkerhet för aktörerna på bilmarknaden. Riksrevisionen framhåller vidare att styrmedlen hade kunnat vara mer långsiktigt utformade om mer omfattande konsekvensutredningar hade tagits fram från början.

Riksrevisionen framför i granskningen av flytten av Kiruna (RiR 2017:34) att en tidigt framtagen konsekvensutredning hade kunnat identifiera risker med betydande påverkan för samhället och Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag. Exempelvis riskerar delar av Kirunas samhälle att behöva flytta igen för att möjliggöra framtida brytning. Genom breda analyser i planeringsstadiet hade man kunnat försäkra sig om att lokaliseringen av Kiruna blivit den bästa möjliga för såväl bolaget som andra samhällsaktörer.

I en ESO-rapport framhålls att vissa av de avregleringar som skett i Sverige de senaste årtiondena har haft negativa konsekvenser som borde ha kunnat förutses (ESO 2018:5). Som exempel nämns risken för betygsinflation vid skolkonkurrens och bristande ansvarsfördelning för en gemensam postinfrastruktur på en avreglerad postmarknad. Ett annat exempel som lyfts fram gäller genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område i svensk lagstiftning. Det visade sig senare vara mycket betungande då Sverige har långt fler sjöar, omkring 100 000, som omfattas av direktivet än de flesta europeiska länder. En bättre konsekvensutredning med en rimlighetsavvägning i ett tidigt skede av förhandlingsarbetet skulle sannolikt ha kunnat leda till undantag för Sverige.

5.7 De politiska förutsättningar bestämmer ramarna

Konsekvensutredningar är lämpliga verktyg i synnerhet när det finns en viss flexibilitet vad gäller medlet för att uppnå de politiska målen. I dessa fall kan konsekvensutredningar av god kvalitet bidra till att besluten som fattas leder till att målen uppnås så effektivt som möjligt. I många fall är man dock på politisk nivå överens om målet, medan oenighet råder om vilket medel som bör användas för att uppnå målet. I de fall då det på förhand finns en uttalad politisk uppfattning om vilket medel som bör användas kan konsekvensutred-

ningens betydelse bli mer begränsad. Det gäller exempelvis om direktiven till en kommitté eller särskild utredare tydligt pekar ut ett handlingsalternativ som ska genomföras. Det kan också finnas förväntningar på att det alternativ som uppdragsgivaren har bestämt sig för beskrivs i så positiva termer som möjligt. Även utredningar som har ett formellt uppdrag som medger att olika alternativ föreslås kan efter diskussioner med uppdragsgivaren göra bedömningen att det alternativ som utredningen bedömer vore mest samhällsekonomiskt motiverat inte är framkomligt. Utredningen kan då göra bedömningen att det är bättre att föreslå ett annat alternativ i stället för att lämna förslag som inte kommer att genomföras. I sådana fall finns en uppenbar risk att den ursprungliga analysen inte framgår av konsekvensutredningen.

Samtidigt är det fortfarande viktigt att en konsekvensutredning tas fram. Även om de politiska förutsättningarna endast medger att ett visst handlingsalternativ föreslås kan det finnas ett värde för remissinstanser, allmänheten och andra aktörer att konsekvenserna av beslutet belyses så allsidigt som möjligt och att alternativa förslag redovisas. Det finns sannolikt större möjligheter att göra detta i en oberoende utredning, än i t.ex. en proposition från regeringen till riksdagen som förhandlas mellan politiska parter. Mot denna bakgrund får det anses vara särskilt viktigt att stärka kvaliteten på konsekvensutredningar i utredningsväsendet.

5.8 Utmaningar kopplade till konsekvensutredningar vid arbete med EU-rätt

5.8.1 Flera utredningar och rapporter pekar på att resurser för att analysera nya initiativ till EU-rätt sätts in relativt sent

Ett antal utredningar, myndigheter och andra intressenter har identifierat problem med statsförvaltningens EU-arbete och bedömt att det är möjligt att utveckla detta. Många svenska lagar, förordningar och andra föreskrifter har sitt ursprung i unionsrätten, vilket gör att lagstiftningsprocessen i EU i stor utsträckning sätter ramarna för hur regler i Sverige utformas.

I ESO-rapporten Tänk efter före! presenteras forskning som tyder på att de nordiska länderna ofta accepterar de förslag till direk-

tiv som läggs fram av Europeiska kommissionen, och att man först efter att direktiven antagits börjar diskutera hur de ska tolkas och genomföras. En slutsats i rapporten är att det är viktigt att i större utsträckning analysera konsekvenser tidigare än så, på en strategisk nivå när handlingsutrymmet är större och där det finns möjligheter att påverka beslutets inriktning, dvs. i tidiga skeden av EU:s lagstiftningsprocess (ESO 2018:5 s. 78). En annan slutsats i rapporten är att Sverige många gånger har gått längre än nödvändigt vid genomförandet av direktiv. Rapporten lyfter två exempel på miljöområdet där EU-direktiv införlivats i svensk lagstiftning på ett sätt som inneburit att Sveriges ambitionsnivå överstigit EU:s målsättningar för politiken. I rapporten görs bedömningen att samhällsekonomiska konsekvenser i större utsträckning borde ha beaktats vid genomförandet av direktiven.

Att resurser sätts in för sent i EU-arbetet är även något som framförs av Utredningen om delaktighet i EU i betänkandet EU på hemmaplan, som framhåller att detta hindrar delaktighet och inflytande (SOU 2016:10 s. 121 och 122). Medan lagstiftningsarbetet pågår på EU-nivå avsätter Regeringskansliet, enligt utredningen, endast begränsade resurser för att inhämta synpunkter från civilsamhället, näringsliv, intresseorganisationer och andra berörda. Tyngdpunkten ligger i stället på utredning och remissbehandling i det nationella genomförandet, efter det att EU-rättsakter antagits. Utredningen bedömer därmed att det arbete som Regeringskansliet, myndigheter, utredningsväsendet och remissinstanser lägger ner i samband med genomförandet av EU-lagstiftning i Sverige är oproportionerligt stort i relation till det begränsade nationella handlingsutrymme som finns kvar när EU-lagstiftningen väl har beslutats.

Mot bakgrund av utredningens förslag infördes 2017 s.k. EU-sakråd som en arbetsmetod i Regeringskansliet för att i en avgränsad sakfråga inhämta synpunkter från det civila samhället och andra berörda aktörer. Sakråd kompletterar andra former av samråd och är tänkt att öka kvaliteten i regeringens underlag.

Svenskt Näringsliv framhåller i rapporten Stärkt position i EU genom ökad delaktighet (2020) att det finns ett större behov av samråd mellan regeringen och berörda samhällsaktörer när det gäller nya reglers konsekvenser. I rapporten konstateras att bristande samråd med aktörer, som har kunskap om konsekvenserna av den

lagstiftning som förhandlas, kan leda till att den lagstiftning som beslutas inte uppfyller målen på ett kostnadseffektivt sätt.

I rapporten Att göra rätt och i tid (2012:4) drar Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) slutsatsen att ett effektivt genomförande av EU-lagstiftningen förutsätter bättre samordning i lagstiftningsarbetet mellan förhandlingsfasen och genomförandefasen. Genom att i ett tidigt skede systematiskt beskriva konsekvenserna av EU-lagstiftningen, finns enligt Sieps förutsättningar att i god tid identifiera problem och se till att insikter från andra utredningar tas tillvara när rättsakterna ska genomföras i svensk rätt.

Statskontoret konstaterar i sin rapport Myndigheternas information och samråd i EU-frågor (2019) att regeringen i flera sammanhang, bl.a. i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175), framhållit att det är viktigt att den svenska förvaltningen agerar strategiskt och samlat i EU-arbetet. Statskontoret betonar att både OECD och Europeiska kommissionen drar liknande slutsatser som regeringen avseende behovet av samråd med olika samhällsaktörer. Utan samråd riskerar beslutsfattare missa förutsättningar för och konsekvenser av beslut. Enligt Statskontoret skiljer sig Regeringskansliets styrning av myndigheternas information och samråd i EU-frågor åt mellan olika sakområden och departement. Naturvårdsverket har exempelvis en instruktionsenlig uppgift att tidigt bedöma konsekvenserna av viktiga förslag när företrädare för myndigheten deltar i Europeiska kommissionens arbetsgrupper och ge de som berörs möjlighet att lämna synpunkter. Statskontoret framhåller dock att denna typ av styrning är ovanlig i både myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Däremot lyfts frågan om samråd i vissa fall i samband med kontakter mellan departementen och myndigheterna.

5.8.2 Konsekvensutredningar av EU-förslag behöver tas fram i rätt tid

Generellt gäller att förutsättningarna att ta fram en grundlig konsekvensutredning förbättras i takt med att ett förslag till ny eller ändrad lagstiftning blir mer konkret och detaljerat. Samtidigt är möjligheterna att påverka utformningen av förslag som bäst under det förberedande lagstiftningsarbetet, då en konsekvensutredning av

olika åtgärder t.ex. kan användas för att, genom påverkansarbete, försöka utesluta vissa alternativ.

Även om tidiga konsekvensutredningar är en viktig förutsättning för påverkansarbete är det också viktigt att vidareutveckla och förfina konsekvensutredningar i senare delar av lagstiftningsprocessen, efter det att Europeiska kommissionen presenterat sitt förslag. En utförlig konsekvensutredning av kommissionens förslag kan i denna del av processen t.ex. användas vid samråd med riksdagen. Konsekvensutredningar utgör därtill en utgångspunkt för regeringens och myndigheternas arbete med att utforma en svensk handlingslinje i förhandlingarna inom rådet och med Europaparlamentet. Det bör även framhållas att en konsekvensutredning är värdefull även om den tas fram sent i lagstiftningsprocessen, efter det att ett förslag har antagits av ministerrådet och parlamentet, då den kan ligga till grund för överväganden kring hur en ny eller ändrad lagstiftning närmare bör utformas eller följas upp.

Då arbetet med att ta fram konsekvensutredningar är resurskrävande behöver det emellertid många gånger göras en avvägning mellan att påbörja arbetet med en konsekvensutredning, eller att avvakta till dess att det aktuella förslaget konkretiserats ytterligare. Formella krav och rutiner kan bidra till att dessa avvägningar görs på rätt sätt, men den varierande karaktären av frågorna i lagstiftningsarbetet kräver viss flexibilitet.

6 Förslag

6.1 En ny konsekvensförordning ska införas

Förslag: En ny förordning om framtagande av konsekvensutredningar inför vissa förslag och beslut (konsekvensförordningen) ska införas. Förordningen ska gälla för kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag, för särskilda utredare och för andra förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Skälen för förslaget

Konsekvensutredningar tas fram av olika aktörer i den svenska statsförvaltningen. Det är viktigt att det finns ett tydligt regelverk, som säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag.

För närvarande ställs olika krav på en konsekvensutredning beroende på var i statsförvaltningen den tas fram, och vilken typ av förslag eller beslut den gäller. Regelverken upplevs som krångliga och ibland svåra att tolka. Det finns därför skäl att samla den reglering som i dag finns i konsekvensutredningsförordningen, förordningen om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet och förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter i en ny förordning om konsekvensutredning, förordningen om konsekvensutredning (konsekvensförordningen), som således ersätter dessa.

Konsekvensförordningen bör gälla för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut, och som har ett utredningsuppdrag, samt för andra statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.

6.2 När ska en konsekvensutredning tas fram?

6.2.1 Vissa regler ska i oförändrad form föras över till den nya konsekvensförordningen

Bedömning: När kommittéer och särskilda utredare lämnar förslag i ett betänkande ska även fortsättningsvis en konsekvensutredning redovisas.

Även när en förvaltningsmyndighet under regeringen ska fatta beslut om föreskrifter eller allmänna råd ska en konsekvensutredning göras och dokumenteras.

De befintliga reglerna om undantag från förvaltningsmyndigheters skyldighet att ta fram en konsekvensutredning ska föras in i konsekvensförordningen.

Skälen för bedömningen

Kommittéer och särskilda utredare bör även i fortsättningen omfattas av skyldigheten att ta fram konsekvensutredningar när de lämnar förslag i ett betänkande. Detta är viktigt för att regeringen ska kunna fatta ändamålsenliga beslut.

Vad gäller myndigheters arbete inför beslut om att införa, ändra eller upphäva allmänna råd och föreskrifter är det även i fortsättningen av vikt att konsekvensutredningar tas fram för att ändamålsenliga beslut ska kunna fattas. Kravet på att ta fram konsekvensutredningar i dessa situationer bör därför föras över till konsekvensförordningen.

Det finns situationer då det saknas skäl för myndigheterna att ta fram konsekvensutredningar. När en myndighet fattar beslut om föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom den egna myndigheten, föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191), föreskrifter för utrikesförvaltningen eller föreskrifter med stöd av säkerhetsskyddsförordningen (2021:958) bör därför, likt i dag, undantag från kravet på att ta fram en konsekvensutredning gälla.

Det förekommer vidare att beslut om ändrade regler är av så begränsad natur att det är uppenbart att en konsekvensutredning inte skulle fylla någon praktisk funktion. Detta kan exempelvis vara

fallet när en myndighet beslutar om en föreskriftsändring som endast består av en ändrad hänvisning till följd av att en förordning, myndighet eller organisation har bytt namn. Andra exempel är ytterst marginella avgiftshöjningar eller förslag för vilka det redan finns en konsekvensutredning som omfattar den aktuella problembeskrivningen. Det befintliga undantaget i konsekvensutredningsförordningen från skyldigheten att ta fram en konsekvensutredning inför beslut om nya eller ändrade regler eller allmänna råd då en sådan utredning är uppenbart obehövlig bör därför föras över till konsekvensförordningen.

6.2.2 Förutsättningarna för att få ta fram en konsekvensutredning i efterhand ska förtydligas och utökas

Förslag: För att en konsekvensutredning ska få tas fram i efterhand ska det, utöver vad som gäller i dag, även krävas att ett beslut måste fattas skyndsamt. De situationer som kan föranleda att en konsekvensutredning får tas fram i efterhand ska utökas till att omfatta även då det skulle innebära en fara för Sveriges säkerhet om ett beslut inte fattas skyndsamt. För det fall en konsekvensutredning ska tas fram i efterhand ska detta ske så snart som möjligt efter beslutet.

Skälen för förslaget

Det finns situationer då behovet av att fatta ett beslut är akut. Det kan röra sig om situationer där det skulle innebära en fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om beslutet inte fattas. I dessa situationer finns i konsekvensutredningsförordningen ett undantag från kravet på att en konsekvensutredning tas fram innan ett beslut fattas. Detsamma bör gälla enligt konsekvensförordningen, samtidigt som det bör förtydligas att det ska finnas ett behov av att skyndsamt fatta ett beslut för att undantaget ska gälla.

Det kan i vissa situationer också finnas omständigheter som medför en fara för Sveriges säkerhet om ett beslut inte fattas skynd-

samt. Även i dessa situationer bör en konsekvensutredning få tas fram i efterhand. En regel med denna innebörd bör föras in i konsekvensförordningen.

När ett beslut på grund av skyndsamhetskrav har fattats utan att en konsekvensutredning har tagits fram ska en sådan utredning enligt den nuvarande ordningen genomföras efter beslutet. För att säkerställa att konsekvensutredningar i dessa situationer tas fram i nära anslutning till det aktuella beslutet bör det förtydligas att en konsekvensutredning i sådana fall ska tas fram så snart som möjligt efter det att beslutet fattats.

6.2.3 Förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag om regeländringar

Förslag: 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.

Skälen för förslaget

Det förekommer att myndigheter ger in förslag om regeländringar till regeringen. Detta sker t.ex. genom att myndigheter ger in en framställan om regeländringar eller förslag om regeländringar som en del av rapporteringen av ett regeringsuppdrag. Dessa förslag omfattas för närvarande inte av något krav på att redovisa en konsekvensutredning.

Som anförs i avsnitt 5 medför konsekvensutredningar störst nytta tidigt i beredning- och lagstiftningsprocesser, när förutsättningarna att göra strategiska val är som störst. Genom att ta fram konsekvensutredningar tidigt i processen minskar risken för att beslut utformas på ett sätt som inte ändamålsenligt. Därtill stärks förutsättningarna för den fortsatta beredningsprocessen och för att regeringen ska kunna fatta beslut och lämna förslag till riksdagen som är väl underbyggda. Det bör därför ställas krav på att konsekvensutredningar redovisas av förvaltningsmyndigheter när de

lämnar förslag till regeländringar till regeringen eller Regeringskansliet.

I Regeringskansliet, som är en förvaltningsmyndighet under regeringen, tas ofta fram departementspromemorior, utkast till lagrådsremisser och andra produkter som innehåller förslag om att regeringen ska besluta om eller föreslå nya eller ändrade regler. Eftersom sådana förslag tas fram inom ramen för den interna beredningsprocessen i Regeringskansliet ges sådana förslag i formell mening inte in till regeringen eller Regeringskansliet och kommer därför inte att omfattas av det föreslagna kravet. Detsamma gäller förslag som tas fram inom ramen för s.k. bokstavsuppdrag. Det finns dock anledning att framöver överväga om vissa delar av konsekvensförordningen bör tillämpas även i Regeringskansliets interna beredningsarbete.

6.3 Närmare om konsekvensutredningen

6.3.1 Flera av konsekvensutredningsförordningens krav ska fortsätta gälla

Bedömning: Flera av konsekvensutredningsförordningens regler ska i huvudsak oförändrade tas in i konsekvensförordningen. Det gäller reglerna om att en konsekvensutredning ska påbörjas så tidigt som möjligt och om att förslag ska utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Det gäller också reglerna om att myndigheterna ska analysera det bakomliggande problemet, den förändring som ska uppnås, konsekvenserna om ingen åtgärd vidtas och olika alternativ för att uppnå förändringen. Konsekvensutredningar ska vidare även i fortsättningen bestå av en analys av det förslag som lämnas eller beslut som fattas, med en beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser. De ska även fortsättningsvis innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande, om det finns behov av speciella informationsinsatser och en bedömning av om ett förslag eller beslut överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Slutligen ska en myndighet även i fortsättningen i före-

kommande fall redovisa de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.

Skälen för bedömningen

Flera av de krav som i dag ställs i konsekvensutredningsförordningen är ändamålsenliga och bör även i fortsättningen ställas på de som tar fram konsekvensutredningar. De bör därmed, i huvudsak oförändrade, föras över till konsekvensförordningen.

Konsekvensutredningar ska påbörjas tidigt

Konsekvensutredningar bör påbörjas så tidigt som möjligt. Det är i det inledande skedet som utrymmet att överväga och analysera olika förslag är som störst. Genom att konsekvensutredningar påbörjas tidigt och tas fram kontinuerligt under arbetets gång säkerställs att de bidrar till arbetet med att utforma förslag eller beslut. Konsekvensutredningsförordningens bestämmelser om att en konsekvensutredning ska påbörjas så tidigt som möjligt bör därför föras över till konsekvensförordningen.

Konsekvensutredningar ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter

Ingen konsekvensutredning kan eller bör redogöra för alla konsekvenser som en åtgärd kan ge upphov till. De som tar fram konsekvensutredningar i svensk statsförvaltning har begränsade resurser som bör användas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Konsekvensutredningars omfattning och detaljeringsgrad bör därför kunna variera beroende på vad som föreslås. De som tar fram konsekvensutredningar bör inte använda mer resurser för utredningen än vad som är motiverat utifrån omfattningen på beslutet som ska fattas eller förslaget som ska lämnas.

Det är exempelvis lämpligt att konsekvensutredningar som rör större reformer är mer djupgående än sådana vid föreskrifter och allmänna råd som förväntas ha mindre betydande konsekvenser. Konsekvensutredningen bör vara så omfattande och grundlig som

bedöms nödvändigt i det enskilda fallet. Ett annat sätt att uttrycka detta är att konsekvensutredningar ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter.

Konsekvensutredningsförordningens bestämmelse om att konsekvenser ska utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet bör mot denna bakgrund föras över till konsekvensförordningen. För att förtydliga vad detta innebär bör det i konsekvensförordningen anges att konsekvensutredningens omfattning ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter. I avsnitt 6.5 föreslås att ESV ska få i uppgift att ansvara för vägledning till de som tar fram konsekvensutredningar, bl.a. i fråga om hur omfattande konsekvensutredningar bör vara.

Problem, nollalternativ, eftersträvad förändring och alternativ för att uppnå förändringen ska analyseras

Regeringens och myndigheternas regelgivning och andra åtgärder ska på ett ändamålsenligt sätt adressera problemet i fråga. Konsekvensutredningar bör därför alltid utgå ifrån en beskrivning av det aktuella problemet och den förändring som ska uppnås. Dessutom bör effekterna om ingen åtgärd vidtas, det s.k. nollalternativet, beskrivas. Ett syfte med denna beskrivning är att den ska utgöra ett underlag för bedömningen om åtgärden verkligen behövs.

Myndigheter, kommittéer och särskilda utredare bör därför även i fortsättningen inledningsvis beskriva problemet och vilken förändring som ska uppnås samt konsekvenserna om ingen åtgärd vidtas.

För att förstå vilken åtgärd, om någon, som är lämpligast för att uppnå förändring behöver olika alternativ övervägas. Beslutsfattare har dessutom ofta nytta av att förstå vilka handlingsalternativ som finns att ta ställning till. Därför bör konsekvensutredningar även i fortsättningen innehålla en analys av olika alternativ för att åstadkomma den avsedda förändringen.

Konsekvensutredningsförordningens bestämmelser om att konsekvensutredningar ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå bör därför föras över till konsekvensförordningen. Detsamma gäller kravet på att konsekvensutredningar ska innehålla en beskrivning av alternativa förslag och vilka konsekvenserna blir om inte någon reglering kommer till stånd.

En analys ska göras av det förslag som lämnas eller beslut som fattas

Mottagare av konsekvensutredningar behöver förstå ett förslags eller beslut förväntade konsekvenser för att kunna fatta ändamålsenliga beslut. Konsekvensutredningar bör därför även fortsättningsvis innehålla en analys av det förslag som lämnas eller beslut som avses fattas.

Den som ska fatta ett beslut behöver både en uppfattning om vilka kostnader ett förslag ger upphov till och vilka intäkter som skapas. Beslutsfattaren behöver även en insikt i andra konsekvenser en åtgärd ger upphov till. Analysen av det förslag som lämnas eller beslut som fattas bör därför även i fortsättningen innehålla en beskrivning av kostnader, intäkter och andra relevanta konsekvenser. Bedömningarna och beräkningarna bör utgå från empiriskt underlag och vara så realistiska och välgrundade som möjligt. De antaganden som gjorts bör redovisas.

Beskrivningarna och beräkningarna bör vara fokuserade på de relevanta konsekvenser som följer av förslaget eller beslutet. Vad som utgör relevanta konsekvenser varierar, bl.a. beroende på frågans art och på vilket problem som förslaget eller beslutet syftar till att lösa. Det är mycket viktigt att de som tar fram konsekvensutredningar kan göra en bedömning av vilka konsekvenser som är av störst betydelse att beskriva och beräkna för att ett välgrundat beslut ska kunna fattas i det enskilda fallet. I avsnitt 6.5 föreslås att ESV får i uppgift att ansvara för vägledning till de som tar fram konsekvensutredningar, bl.a. i fråga om bedömningar av relevanta konsekvenser.

Vissa konsekvenser kan vara svåra eller omöjliga att förutse på förhand. Åtgärder kan vidare medföra konsekvenser som inte gärna låter sig beräknas. I det senare fallet kan den som tar fram konsekvensutredningar behöva nöja sig med att identifiera och beskriva konsekvenserna. Analysen kan då omfatta exempelvis en bedömning av om de svårvärderade konsekvenserna påverkar resultaten positivt eller negativt, och av om konsekvenserna kan förväntas vara stora eller små. Ett beslutsunderlag bestående av en sådan sammanställning kan ge en indikation om vilka faktorer som är av betydelse för resultaten.

Konsekvensutredningsförordningens bestämmelser om att konsekvensutredningar ska innehålla uppgifter om kostnadsmässiga och andra konsekvenser bör mot denna bakgrund föras över till

konsekvensförordningen. Bestämmelserna bör formuleras på vis att det direkt av förordningen framgår vad som redan anses gälla i dag, nämligen att både kostnader och intäkter ska beaktas, liksom andra relevanta konsekvenser samt att både beräkningar och beskrivningar ska redovisas.

Behovet av om särskilda hänsyn behöver tas vad gäller tidpunkten för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser ska beaktas

För att säkerställa att de som berörs av förslaget eller beslutet får möjlighet att vid behov anpassa sina verksamheter är det angeläget att överväga om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. För att stärka förutsättningarna för att efterleva den åtgärd som föreslås eller beslutas kan det även finnas behov av speciella informationsinsatser.

Myndigheter, kommittéer och särskilda utredare bör mot denna bakgrund även fortsättningsvis beakta om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser när förslag tas fram som gäller regler. Konsekvensutredningsförordningens bestämmelser om detta bör därför föras över till konsekvensförordningen.

Skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen ska analyseras

De skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen bör efterlevas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Därför bör konsekvensutredningar även fortsättningsvis innehålla en bedömning av huruvida förslaget eller beslutet går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Myndigheter ska i konsekvensutredningar redovisa de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Det bör även fortsättningsvis ställas krav på att en myndighet som beslutar om föreskrifter i konsekvensutredningen ska redovisa uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.

6.3.2 Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas

Förslag: Konsekvensutredningar ska innehålla en analys av både för- och nackdelar med olika alternativ för att uppnå förändringen. De ska även innehålla en redogörelse av det eller de alternativ som bedöms lämpligast, och skälen för detta.

Analysen av konsekvenserna av det förslag som lämnas eller beslut som fattas ska omfatta staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. En beskrivning och om möjligt en beräkning ska göras av andra relevanta konsekvenser. Analysen av det förslag som lämnas eller beslut som fattas ska också 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. Om dessa effekter inte kan beräknas ska detta motiveras. Dessutom ska analysen innehålla en redogörelse för hur det har säkerställts att förslagets eller beslutets utformning inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. Analysen ska också innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas.

Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen och, om så är fallet, en redovisning av de överväganden om huruvida denna inskränkning går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Om förslaget eller beslutet innebär förändringar avseende kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

Om ett förslag till genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå ska skälen för detta anges.

Skälen för förslaget

För att uppnå mer ändamålsenliga konsekvensutredningar bör nya och förtydligade krav på innehållet i och framtagandet av konsekvensutredningar införas.

För- och nackdelar med olika alternativ för att uppnå eftersträvad förändring ska analyseras

För att en konsekvensutredning ska kunna bidra till ändamålsenliga förslag och beslut bör den innehålla en redogörelse av de fördelar och nackdelar som finns med olika alternativ för att uppnå förändringen, samt det eller de alternativ som bedöms lämpligast och vilka skäl som finns. En bestämmelse med denna innebörd bör därför föras in i konsekvensförordningen. Jämfört med regleringen i 5 § konsekvensutredningsförordningen 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.

Konsekvenser för de aktörer som påverkas ska analyseras

Vilka aktörer som påverkas av en åtgärd är centralt för att beskriva dess konsekvenser. Exempelvis kan ett förslag till beslut innebära positiva effekter för statens budget, men samtidigt en ökad belastning för t.ex. kommunerna och ålderspensionssystemet. Förslaget kan på samma sätt leda till minskat besvär och mindre kostnader för den enskilde, samtidigt som det innebär ökade kostnader för det allmänna. Enligt kommittéförordningen ska konsekvenser analyseras utifrån uppdelningen stat, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Detta gäller alltså i dag för sådana förslag som lämnas av

kommittéer och särskilda utredare. Denna uppdelning är emellertid ändamålsenlig för flera typer av förslag. Alla konsekvensutredningar som tas fram enligt konsekvensförordningen bör därför fortsättningsvis utgå från denna uppdelning. Redovisningen av konsekvenser bör även struktureras tydligt, för att det enkelt ska framgå vilka konsekvenser förslagen får för berörda aktörer.

För att skapa en god förståelse av förslaget eller beslutets konsekvenser bör dessa vidare redovisas för olika delar av staten (t.ex. myndigheter), typer av kommuner (t.ex. utifrån geografi eller storlek), kategorier av företag (t.ex. utifrån storlek och bransch) och grupperingar av enskilda (t.ex. utifrån kön och inkomstnivå).

Som exempel på konsekvenser för staten, kommuner och regioner kan nämnas de resurser i form av tid och pengar som behöver avsättas för att leva upp till administrativa krav till följd av ett förslag eller beslut. Ett administrativt krav kan exempelvis innebära att myndigheten, regionen eller kommunen behöver arbeta på ett sätt som ger sämre förutsättningar för en effektiv verksamhet, vilket minskar möjligheten att lägga tid på kärnverksamheten. Vidare är det viktigt att konsekvensutredningar beaktar huruvida ett förslag eller beslut kan leda till otydlig ansvarsfördelning inom staten, om exempelvis andra myndigheter har uppgifter som liknar en föreslagen åtgärd.

Exempel på konsekvenser för företag är ett förslag eller besluts påverkan på deras administrativa kostnader, inköpskostnader, personalkostnader och finansiella kostnader i form av skatter och avgifter. Som exempel på konsekvenser för andra enskilda kan nämnas sådana som t.ex. rör individer, konsumenter, hushåll eller det civila samhällets aktörer. Konsekvenserna kan exempelvis bestå av fördelningseffekter eller förändringar i tidsåtgång och kostnader för dessa aktörer.

En åtgärd kan också ha konsekvenser som inte tydligt berör staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Dessutom kan en åtgärd ha konsekvenser som inte tydligt har karaktären av kostnader eller intäkter. Även sådana konsekvenser kan emellertid vara viktiga att ta del av inför ett beslut. Det kan gälla t.ex. konsekvenser för totalförsvaret, påverkan på tilltron till statsförvaltningen, konsekvenser av betydelse för den personliga integriteten eller möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Regeringen har vidare i propositionen Sveriges genomförande av Agenda 2030 angett att det är

angeläget att belysa vilka målkonflikter som finns, hur dessa kan undvikas och vilka möjliga synergieffekter förslagen kan ha för hållbar utveckling (prop. 2019/20:188 s. 31). Även konsekvenser i förhållande till Sveriges genomförande av Agenda 2030 kan därför behöva analyseras och redovisas. Ett annat exempel är konsekvenser för demokratin, t.ex. hur ett förslag påverkar medborgarnas möjligheter att föra fram sina åsikter i offentliga beslutsprocesser på kommunal, regional och nationell nivå. Det kan även handla om förslagets konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet eller målet för politiken mot segregation, liksom konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Ett ytterligare exempel är konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Sverige har anslutit sig till en rad olika internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter, vilket innebär att regeringen har förbundit sig att säkerställa att dessa åtaganden får genomslag i lagstiftning och andra offentliga åtaganden. En beskrivning kan t.ex. behöva göras av hur ett förslag eller beslut är förenligt med konventionsåtaganden angående personer med funktionsnedsättning, kvinnor, barn och diskrimineringsförbudet.

Andra relevanta konsekvenser kan vara svåra att kvantifiera eller värdera. Dessa konsekvenser bör i den mån det är möjligt beräknas, gärna med uppskattningar av övre och nedre gränser för deras nyttor och kostnader. Om resultatet av en kvantifiering är alltför osäker, blir detta en bedömning snarare än en beräkning.

Mot denna bakgrund bör det i konsekvensförordningen införas ett krav på att beskriva och om möjligt beräkna andra relevanta konsekvenser.

Tre områden ska särskilt beaktas

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 emellertid några områden där konsekvenserna av ett beslut eller förslag alltid bör beaktas.

Konsekvensutredningar i statsförvaltningen bör bidra till att säkerställa att det svenska näringslivets konkurrenskraft värnas. För att uppnå detta bör det i konsekvensutredningar exempelvis beaktas

om förslaget eller beslutet får särskilt stor påverkan på småföretag eller en viss typ av företag eller bransch. För att kunna följa upp och efterleva regeringens mål om att minska antalet regler och reglernas omfattning och mål för förenklingspolitiken i övrigt (skr. 2021/22:3) bör konsekvensutredningarna i denna del även innehålla en bedömning av antalet företag som berörs av förslaget eller beslutet och hur många arbetstimmar detta medför för ett genomsnittligt sådant företag. Den beräknade kostnaden som uppstår för ökad arbetstidsåtgång i arbetet med att efterleva regeln bör av samma skäl också redovisas. Detta medför att det svenska systemet med konsekvensutredningar även i fortsättningen kommer att följa etablerad internationell praxis.

Alla samhällssektorer behöver bidra för att kunna nå målet om att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. En stor del av politiken som beslutas inom olika områden är därför kopplad till klimatomställning. I propositionen En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan har regeringen bedömt att arbetet med att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden bör innefatta ett tydliggörande av regelverket så att utredningar görs av effekter för klimatet inom de politikområden där det är relevant (prop. 2019/20:65 s. s. 49). För att regeringen ska kunna åstadkomma detta krävs beslutsunderlag som visar hur olika förslag och beslut påverkar klimatet.

Jämställdhet är relevant för i princip samtliga förslag och beslut som konsekvensförordningen föreslås omfatta. Sveriges regering sätter jämställdhet i centrum för både det nationella och internationella arbetet. Regeringen har fattat beslut om att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i allt arbete som bedrivs i Regeringskansliet (A2021/01442), s.k. jämställdhetsintegrering. För att regeringen ska ha så goda förutsättningar som möjligt att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv anläggs behöver beslutsunderlag på alla nivåer i statsförvaltningen belysa hur olika förslag och beslut påverkar jämställdheten mellan män och kvinnor.

Det kan förväntas att de ovan beskrivna konsekvenserna som utgångspunkt är kvantifierbara och att det därför är möjligt att redovisa en beräkning av dem. Det kan emellertid inte uteslutas att konsekvenserna i vissa fall inte går att beräkna. Om så är fallet bör det ställas krav på att detta ska motiveras.

Mot denna bakgrund föreslås att ett krav införs på att konsekvensutredningar ska 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. Om effekter av detta slag inte kan beräknas ska detta motiveras.

Till följd av att det i konsekvensförordningen tydliggörs vilka samhällsområden som ska beaktas vid framtagande av konsekvensutredningar bör bestämmelsen i 15 § kommittéförordningen, om vilka konsekvenser som ska redovisas i ett betänkande utgå. Det breda perspektiv som ska beaktas enligt konsekvensförordningen innebär att de områden som omnämns i 15 § kommittéförordningen även fortsättningsvis ska analyseras när så är relevant. Regeringen kommer vidare även fortsättningsvis i kommittédirektiven kunna precisera vilka konsekvenser som ska analyseras och redovisas i ett betänkande.

Utformning av förslag och beslut ska inte medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än nödvändigt

Åtgärder som vidtas av det offentliga bör vara samhällsekonomiskt motiverade, proportionerliga och kostnadseffektiva. Det innebär bl.a. att de bör utformas så att de inte medför mer långtgående kostnader och begränsningar för berörda aktörer än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden i fråga. I analysen av det förslag som lämnas eller beslut som avses fattas bör därför en beskrivning ingå av hur det säkerställts att förslagets eller beslutets utformning inte medför mer långtgående kostnader och begränsningar, t.ex. vad gäller människors rörelsefrihet, tillgång till samhällsfunktioner och liknande, än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. Beskrivningen bör, så långt som möjligt, göras med beaktande av de konsekvenser som förslaget eller beslutet tillsammans med de samlade offentliga åtgärderna ger upphov till. Det innebär att en konsekvensutredning för t.ex. en ny reglering bl.a. behöver beakta de tillämpliga regelverk som existerar sedan tidigare.

Ett annat exempel är att viktiga skatteprinciper, såsom likformighetsprincipen och neutralitetsprincipen, bör beaktas vid utform-

ningen av förslag och beslut. Likformighet innebär att skatteuttaget så långt som möjligt ska fördelas jämnt mellan jämförbara skatteobjekt. I en del fall innebär en ökad likformighet och neutralitet ökade administrativa kostnader för berörda företag och myndigheter. Detta kan vara motiverat sett till andra syften med regeländringen, t.ex. ökade möjligheter till kontroll eller konkurrens på lika villkor.

Det bör mot denna bakgrund införas krav på att konsekvensutredningar ska innehålla en redogörelse för hur det har säkerställts att förslagets eller beslutets utformning inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte.

En beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas ska göras

För att över tid samla kunskap om olika besluts konsekvenser, och samtidigt skapa bättre förutsättningar att ta fram kostnadseffektiva och samhällsekonomiskt motiverade förslag, krävs utvärdering. I syfte att stärka förutsättningarna för utvärdering är det angeläget att knyta utformningen av offentliga beslut till utvärderingen av desamma. På så sätt skapas förutsättningar att få kunskap om åtgärder och reglers konsekvenser, vilket stärker förutsättningarna att ta fram ändamålsenliga och kostnadseffektiva förslag. Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag och OECD bedömer att det av konsekvensutredningen bör framgå hur en föreslagen åtgärd skulle kunna utvärderas (SOU 2021:60 s. 302 och OECD 2020, Regulatory Impact Asessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, s. 16).

Det bör mot denna bakgrund införas ett krav på att analysen av det förslag som lämnas eller beslut som fattas ska innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas. Det kan exempelvis handla om att specificera lämpliga kriterier och indikatorer för uppföljning och utvärdering, och vilken aktör som kan genomföra utvärderingen.

Om förslag eller beslut rör kommuner eller regioner ska konsekvenser för den kommunala självstyrelsen beaktas

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en av grunderna för den svenska demokratin (bet. 1973:KU26 s. 39). Av 1 kap. 1 § regeringsformen framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Någon definition av begreppet kommunal självstyrelse finns inte. Det följer dock av 14 kap. 2 § regeringsformen att kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Med detta avses kommunallagen (2017:725). På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. I bestämmelsen slås en princip fast om att kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, dvs. både den verksamhet som omfattas av kommunallagen och den som regleras av annan lagstiftning. Det är därför viktigt att förslag eller beslut som rör kommuner eller regioner utreds noggrant och att överväganden kopplade till den kommunala självstyrelsen redovisas.

Om ett lagförslag innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska en proportionalitetsbedömning genomföras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen Av bestämmelsen följer att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta innebär att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag ska ställas mot de intressen som ligger bakom lagförslaget. Bestämmelsen innefattar även en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. För att lagstiftaren av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen ska kunna välja den reglering som inskränker den kommunala självbestämmanderätten i så liten grad som möjligt behöver det i lagstiftningsprocessen ha gjorts noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.

Det bör därför ställas krav på att frågan om den kommunala självstyrelsen ska bedömas och redovisas särskilt inom ramen för konsekvensutredningar under förutsättning att förslaget eller beslutet

rör kommuner eller regioner. Vidare bör det ställas krav på att konsekvensutredningar i sådana fall ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Om det är fråga om en sådan inskränkning ska dessutom en bedömning av proportionaliteten redovisas. Det är viktigt att de avvägningar som ligger till grund för proportionalitetsbedömningen i ett tidigt skede är väl analyserade och motiverade. Den föreslagna regleringen syftar till att tydliggöra vad som utifrån regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse redan gäller för förslag eller beslut som rör kommuner eller regioner.

Den kommunala finansieringsprincipen är en grundläggande del i den ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och regioner, göra tidigare frivilliga uppgifter till obligatoriska, ändra ambitionsnivån på befintliga uppgifter eller göra regeländringar som påverkar kommuners och regioners möjligheter att ta ut avgifter utan medföljande finansiering, t.ex. höjda statsbidrag. En åtgärd som leder till sänkta kostnader för kommunerna och regionerna bör på motsvarande sätt medföra minskade bidrag. Principen och dess tillämpning har godkänts av riksdagen (prop. 1993/94:150 bil. 7 s. 30, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442).

För att säkerställa att det finns förutsättningar att efterleva den kommunala finansieringsprincipen bör konsekvensutredningar i fråga om förslag eller beslut som får konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, utöver vad som angivits ovan innehålla en analys av förändringarna och dess ekonomiska konsekvenser. Konsekvensutredningsförordningens bestämmelser om att beräkna kostnader och intäkter som följer av sådana förändringar, bör mot denna bakgrund föras över till konsekvensförordningen. Det bör vidare förtydligas att en beskrivning av de aktuella förändringarna ska göras.

Förslag till genomförande av EU-direktiv som överskrider miniminivån ska motiveras

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den bör verka för att EU-direktiv genomförs i nationell rätt på ett sätt som inte missgynnar svenska företags konkurrenskraft. Utgångspunkten bör

enligt riksdagen vara att EU-lagstiftning ska införas på miniminivå i nationell rätt, och när det finns skäl att överskrida denna miniminivå ska konsekvenser för företag tydligt redovisas (bet. 2018/19:NU7, rskr. 2018/19:166). Som anförs i avsnitt 5.8 finns det flera exempel på fall då Sveriges ambitionsnivå överstigit EU:s målsättningar för politiken.

För att stärka genomförandet av EU-direktiv i nationell rätt och tillmötesgå riksdagens tillkännagivande krävs tydligare krav om att i tillämpliga fall motivera varför genomförandet i nationell rätt går utöver de skyldigheter som följer av direktivet. Därför bör krav införas på att det i dessa fall ska anges i konsekvensutredningar varför ett genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå.

6.4 Inhämtande av yttranden och regeringens medgivande vid föreskrifter och allmänna råd

6.4.1 Myndigheter ska fortsätta inhämta yttranden och regeringens medgivande

Bedömning: Konsekvensutredningsförordningens regler om inhämtande av yttranden ska föras in oförändrade i konsekvensförordningen. Det gäller reglerna om att myndigheter som ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd ska inhämta yttranden i frågan och om konsekvensutredningen från aktörer som kostnadsmässigt eller på annat betydande sätt berörs av förslaget eller beslutet, att Regelrådet ska ges tillfälle att yttra sig inom minst två veckor över konsekvensutredningar av föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företag och att regeringens medgivande ska inhämtas om föreskrifterna bedöms leda till inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner.

Även reglerna om undantag från kravet på att inhämta regeringens medgivande om det innebär fara för miljön, Sveriges säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada ska föras in oförändrade i konsekvensförordningen. Detsamma gäller undantagen från kravet på att ge Regelrådet tillfälle att yttra sig.

Skälen för bedömningen

Myndigheter ska inhämta yttranden från berörda aktörer innan de fattar beslut om föreskrifter eller allmänna råd

Att samla in synpunkter från berörda aktörer säkerställer att dessa får möjlighet att bidra till utformningen av beslut. Som anförs i avsnitt 5 förordar bl.a. OECD en öppen och tydlig konsultations- eller samrådsprocess med berörda intressenter, t.ex. statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringslivet, civilsamhället och arbetsmarknadens parter. Myndigheter som ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd bör därför så tidigt som möjligt ge de som berörs av beslutet tillfälle att yttra sig över dessa och över konsekvensutredningen.

När det gäller regeringsbeslut säkerställs att beröra aktörer ges tillfälle att yttra sig genom det s.k. beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt detta ska regeringen, innan den fattar beslut i ett ärende, ha inhämtat behövliga yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra, t.ex. i form av remiss.

Även för föreskrifter och allmänna råd bör säkerställas att beröra aktörer ges tillfälle att yttra sig. Bestämmelser om att myndigheter ska ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen innan beslut om föreskrifter eller allmänna råd finns för närvarande i konsekvensutredningsförordningen. Dessa bestämmelser bör föras över till konsekvensförordningen utan någon ändrad innebörd.

Myndigheter ska inhämta yttranden från Regelrådet innan de beslutar föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företag

Som framgår av avsnitt 3.1 ska myndigheter enligt förordningen om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet ge Regelrådet möjlighet att inom två veckor yttra sig över konsekvensutredningen innan en myndighet beslutar om föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Granskning av konsekvensutredningar bidrar dels till att öka kvaliteten i utformningen av beslutsunderlag i det enskilda fallet, dels till att öka lärandet och följa upp kvaliteten på konsekvensutredningar i statsförvaltningen över tid.

Regelrådet har särskild kompetens och erfarenhet av att granska konsekvensutredningar avseende föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företag. Rådets granskning kan bidra till att stärka konsekvensutredningarnas kvalitet och att kraven i regelverken som rör konsekvensutredningar efterlevs. Myndigheter bör därför, inför beslut om föreskrifter, även i fortsättningen inhämta yttranden från Regelrådet i de fall ett beslut kan få konsekvenser av betydelse för företag.

Konsekvensutredningsförordningens bestämmelser om att myndigheter ska inhämta yttrande från Regelrådet bör mot denna bakgrund föras över till konsekvensförordningen utan någon ändrad innebörd. Detsamma gäller konsekvensutredningsförordningens bestämmelser om undantag från detta krav.

Myndigheter ska inhämta medgivande från regeringen i vissa fall

Den sammanhållna statliga budgetprocessen bygger på att förslag med ekonomiska konsekvenser hanteras på ett samfällt vis och att prioriteringsordningen inte undermineras av beslut fattade på lägre (delegerade) nivåer, dvs. när myndigheter meddelar föreskrifter.

För att undvika att en myndighet fattar beslut om föreskrifter innan statens budget har beslutats, vilket i praktiken kan komma att föregripa prövningen av budgetförslaget, har myndigheter innan de beslutar om föreskrifter vars tillämpning bedöms leda till inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner sedan 2014 varit skyldiga att inhämta regeringens medgivande. De har även varit skyldiga att låta regeringen få del av förslaget till föreskrifter och den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget. Det bedöms alltjämt finnas behov av ett sådant krav.

Bestämmelserna i förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter bör mot denna bakgrund föras över till konsekvensförordningen utan någon ändrad innebörd.

6.4.2 Ökade dokumentationskrav

Förslag: Det ska inför beslut om föreskrifter eller allmänna råd dokumenteras vilka aktörer som getts tillfälle att yttra sig över föreskrifterna eller råden, och över den bakomliggande konsekvensutredningen.

Skälen för förslaget

Flera studier och utredningar konstaterar att det finns behov av att stärka möjligheterna för berörda aktörer och andra att komma till tals i ett tidigare skede av beslutsprocessen (se bl.a. Tapper, Samverkan i regelgivningsprocessen – teori och praktik – litteraturöversikt och fallstudie över Transportstyrelsens arbete, 2016 och Demokratiutredningen [SOU 2016:5]).

Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag påtalar att det ofta samlas in mer information från regelgivande myndigheter än från de aktörer som förutsätts följa reglerna i fråga. Vidare konstaterar utredningen att detta kan leda till snedvridningseffekter i informationen som används vid underlag för bedömningar i regelgivningen. För att motverka detta föreslår utredningen att det införs krav på att redovisa samrådsprocessen vid konsekvensutredningar (SOU 2021:60 s. 300).

I syfte att öka transparensen och stärka efterlevnaden av kravet på att inhämta yttranden bör det införas ett krav på myndigheter att dokumentera vilka som inför beslut om föreskrifter eller allmänna råd getts tillfälle att yttra sig över dessa och över konsekvensutredningen.

6.5 Metodutveckling, vägledning, utbildning

6.5.1 Ekonomistyrningsverket ska ansvara för konsekvensutredningar

Förslag: Ekonomistyrningsverket (ESV) ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning i arbetet med konsekvensutredningar. ESV ska stödja Regeringskansliet och kommittéer

och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar.

Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten ska inom sina verksamhetsområden bistå ESV i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning.

Skälen för förslaget

Som anförs i avsnitt 5 är det komplicerat och förenat med osäkerhet att ta fram en konsekvensutredning som belyser vilka olika konsekvenser en åtgärd kan ha. Vidare saknas det ofta nödvändig kompetens för detta. Ansvaret för utveckling av metodstöd för konsekvensutredningar är i nuläget fördelat över flera myndigheter. Det bedöms ändamålsenligt att ge en myndighet ett övergripande ansvar för metodutveckling, vägledning och utbildning.

ESV har som övergripande uppgift att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten (2 § 2 förordningen [2016:1023] med instruktion för Ekonomistyrningsverket). Uppgiften att utveckla den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten har en nära koppling till arbetet med konsekvensutredningar. ESV har också i uppgift att inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning (16 §). ESV har därtill befintlig kompetens i fråga om konsekvensutredningar, eftersom myndigheten enligt konsekvensutredningsförordningen ska bistå med metodstöd, rådgivning och utbildning på området.

I Norge har den norska motsvarigheten till ESV getts i uppgift att samordna ansvaret för att ge stöd till de som tar fram konsekvensutredningar.

Mot denna bakgrund bör ESV överta det huvudsakliga ansvaret för metodutveckling, vägledning och utbildning i arbetet med konsekvensutredningar från Tillväxtverket. ESV bör även överta Tillväxtverkets uppgift att vid behov ge stödja till Regeringskansliet och kommittéer och särskilda utredare som omfattas av 1 § kommittéförordningen i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar.

I de ovan beskrivna uppgifterna kan det ingå att t.ex. tillhandahålla riktlinjer för hur konsekvensutredningar kan tas fram, där det bl.a. framgår hur omfattande de kan vara givet olika förutsättningar och hur förslag på uppföljning och utvärdering kan se ut. Sådana riktlinjer kan bidra till att skapa ett helhetsperspektiv, och ge stöd till den enskilde utföraren att utreda vilka samhällsområden som bör beaktas i olika konsekvensutredningar. Vägledningen kan också ge stöd för hur inhämtande av yttranden vid beslut om föreskrifter eller allmänna råd kan genomföras. ESV kan även ta fram metodstöd för att bidra till mer enhetlig redovisning av konsekvensutredningar, som tydligt anger vilka konsekvenser förslagen får för berörda aktörer. I detta kan ingå att tillhandahålla goda exempel på konsekvensutredningar, lathundar och mallar. ESV kan då vid behov också bistå med bedömningar av hur omfattande konsekvensutredningar bör vara.

Konsekvensutredningar för förslag som har konsekvenser inom vissa specifika områden kan kräva särskilda metodstöd. Stödet bör samordnas så att begrepp och metoder i så hög utsträckning som möjligt överensstämmer med varandra. Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten bör därför få i uppgift att bistå ESV med metodutveckling, vägledning och utbildning vad gäller klimat- och miljömässiga konsekvenser, konsekvenser för företag respektive konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Att vissa myndigheter ska bistå med särskilt metodstöd hindrar inte att ESV även tar stöd av andra relevanta aktörer, exempelvis kommuner och regioner.

ESV, Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten bör ges goda förutsättningar att förbereda den nya verksamheten. Dessa myndigheter behöver bl.a. uppdatera webbplatser innan konsekvensförordningen träder i kraft (se vidare avsnitt 7.7).

Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag har föreslagit att tillämpningen av bestämmelserna om vad en konsekvensutredning ska innehålla i 6 och 7 §§ konsekvensutredningsförordningens ska skärpas och utvecklas, för att säkerställa fullständiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser tas fram (SOU 2021:60 s. 299). Ett utökat stöd, samordnat av ESV, bedöms skapa förutsättningar för att sammanställa djupgående samhällsekonomiska konsekvensutredningar, i den utsträckning som sådana utredningar behövs.

6.5.2 Ekonomistyrningsverket ska ges i uppdrag att ge uppsökande handledning till kommittéer och särskilda utredare

Förslag: ESV ska tillhandahålla uppsökande handledning till kommittéer och särskilda utredare i deras arbete med att ta fram konsekvensutredningar. Uppdraget ska utföras i form av en testverksamhet 2024–2026.

Skälen för förslaget

Kommittéer och särskilda utredare har, som anförs i avsnitt 5, större svårigheter att ta fram konsekvensutredningar än vad andra statliga förvaltningsmyndigheter har.

För att säkerställa att kommittéer och särskilda utredare i högre utsträckning påbörjar sina konsekvensutredningar i tid, och att dessa blir en integrerad del av arbetet med att ta fram förslag, bör ESV ges i uppdrag att tillhandahålla uppsökande handledning till nya kommittéer och särskilda utredare som nyligen utsetts, samt vid behov även fortlöpande under deras arbete med att ta fram konsekvensutredningar.

Det är oklart vilken omfattning av handledande verksamhet som är kostnadseffektiv, då någon liknande verksamhet inte existerar i dag. Därför bör verksamheten inledningsvis utformas som en försöksverksamhet, som kan utvärderas efter två år. Efter detta kan ställning tas till hur en eventuell permanent verksamhet bör utformas.

Försöksverksamheten bör organiseras för att möjliggöra utvärdering med en s.k. kontrafaktisk ansats, i vilken ett slumpmässigt urval av kommittéer och särskilda utredare erbjuds handledning (t.ex. hälften av alla kommittéer och särskilda utredare under ett år) och resterande del kan användas som kontrollgrupp.

6.6 Övriga bedömningar och förslag

6.6.1 Regelrådet ska fortsätta yttra sig över konsekvensutredningar

Bedömning: Regelrådet ska yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med konsekvensförordningen och som har legat till grund för förslag till föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företag.

Skälen för bedömningen

Granskning av konsekvensutredningar kan bidra till att öka kvaliteten i utformningen av beslutsunderlag. Granskningen är inte minst viktig i tidiga skeden av arbetet med konsekvensutredningar, och kan bidra till att höja kvaliteten på såväl den enskilda som framtida konsekvensutredningar. För att säkerställa ändamålsenliga beslutsunderlag på lång sikt bör Regelrådet även fortsättningsvis yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med reglerna om konsekvensutredning och som har legat till grund för förslag till föreskrifter som kan få konsekvenser av betydelse för företag.

6.6.2 Kommittéers och särskilda utredares förslag till finansiering ska ha anknytning till utredningens uppdrag och vara motiverade

Förslag: Den finansiering som kommittéer och särskilda utredare ska föreslå när förslag i ett betänkande leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska ha anknytning till utredningens uppdrag. Kommittéer och särskilda utredare ska även ange skälen för den föreslagna finansieringen.

Skälen för förslaget

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt kommittéförordningen föreslå finansiering när förslag i ett betänkande leder till

kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner. För att skapa bättre förutsättningar för realistiska och relevanta förslag på finansiering, och förbättra möjligheten att följa upp och utvärdera dessa förslag, bör det införas ett krav på att den föreslagna finansieringen ska ha anknytning till utredningens uppdrag och att kommittéerna och de särskilda utredarna ska ange skäl för den föreslagna finansieringen. Med att finansieringen ska ha anknytning till utredningens uppdrag innebär att utredaren ska hitta en finansiering i första hand inom det område som förslagen berör. En utredare som lämnar förslag inom socialförsäkringsområdet ska alltså hitta finansiering inom socialförsäkringsområdet och inte inom t.ex. infrastrukturområdet.

6.6.3 Uppföljning av förändringarna

Förslag: En myndighet ska ges i uppdrag att utvärdera de genomförda förändringarna.

Skälen för förslaget

För att säkerställa att behoven för förändring uppnås bör en myndighet ges ett tidsbegränsat uppdrag att utvärdera de förändringar som föranleds av promemorians förslag. Detta uppdrag skulle kunna ges till Statskontoret, som är regeringens expertmyndighet inom förvaltningspolitiken. Myndigheten bör exempelvis följa upp användningen av vägledning och metodstöd i enlighet med ovan nämnda förslag, vilka aktörer som deltar i samrådsförfaranden, resursåtgången vid konsekvensutredningar och effektiviteten i granskningen av konsekvensutredningar.

6.6.4 En utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag

Förslag: En särskild utredare ska ges i uppdrag att analysera behoven av konsekvensutredningar och samråd i olika skeden av

EU:s lagstiftningsprocess. Utredaren ska även överväga om det finns organisatoriska och regelmässiga förutsättningar för att tillgodose dessa behov på ett ändamålsenligt sätt och lämna nödvändiga förslag på åtgärder.

Skälen för förslaget

Som anförs i avsnitt 5.8 har flera myndigheter och andra intressenter påtalat brister i arbetet på nationell nivå med att bedöma konsekvenser av Europeiska kommissionens förslag, särskilt i det tidiga skedet av lagstiftningsprocesserna. Dessa brister riskerar att begränsa Sveriges möjligheter att bedriva ett effektivt påverkansarbete och tillvarata svenska intressen vid utformningen och beredningen av kommissionens förslag. Det kan t.ex. handla om att utreda konsekvenser och bedriva påverkansarbete i samband med att kommissionen har formulerat problem och aviserat förslag i sitt arbetsprogram eller i grön- och vitböcker. Väl utförda konsekvensutredningar kan vidare bidra till att stärka delaktigheten i EU-frågor, och utgör även en viktig utgångspunkt för regeringens samråd med riksdagen. Då en betydande del av de svenska regelverken direkt eller indirekt förhåller sig till unionsrätten är väl utförda konsekvensutredningar och samråd med berörda samhällsaktörer också en viktig strategisk fråga. En analys av om det finns behov av att i ett tidigt skede avsätta resurser i statsförvaltningen för att ta fram konsekvensutredningar och samråda med relevanta samhällsaktörer kan bidra till att svenskt påverkans- och förhandlingsarbete ges förutsättningar att påbörjas när möjligheten att tillvarata svenska intressen är som störst. En sådan analys skulle kunna även kunna bidra till en ökad kunskap om bl.a. hur konsekvenser kan beskrivas på ett effektivt sätt, utifrån ett varierande informationsläge.

Mot denna bakgrund bör en särskild utredare ges i uppdrag att analysera de behov som finns av konsekvensutredningar i olika skeden av EU:s lagstiftningsprocess. Utredningen bör även bedöma om det finns organisatoriska och regelmässiga förutsättningar att möta identifierade behov och vid behov lämna förslag på nödvändiga åtgärder.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Konsekvensförordningen och de förslagna förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Konsekvensutredningsförordningen, förordningen om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet och förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska samtidigt upphöra att gälla.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Konsekvensförordningen bedöms, med hänsyn till behovet av förberedelser vid de berörda myndigheterna som tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2024. Även de föreslagna ändringarna i kommittéförordningen, förordningen med instruktion för Tillväxtverket, förordningen med instruktion för Naturvårdsverket, förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket samt förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten bör träda i kraft då.

Som framgår av avsnitt 6.1 föreslås bestämmelser från konsekvensutredningsförordningen, förordningen om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet och förordningen om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter samlas i den nya konsekvensförordningen. Dessa förordningar bör därför upphöra att gälla vid samma tidpunkt.

Det bedöms inte vara lämpligt att låta det nya regelverket gälla sådana kommittéer och särskilda utredare som redan har tillkallats när de nya reglerna träder i kraft. Äldre bestämmelser bör därför fortsätta att gälla för dem.

8 Konsekvenser och alternativa förslag

8.1 Konsekvenser av förslagen om ett gemensamt regelverk och när konsekvensutredningar ska tas fram

8.1.1 Förslagens konsekvenser

Konsekvenser för statliga förvaltningsmyndigheter

Konsekvensförordningen innebär, till skillnad från den nuvarande regleringen, en skyldighet för myndigheter att ta fram en konsekvensutredning när de ger in förslag om nya eller ändrade regler till regeringen eller Regeringskansliet. Dessa kan t.ex. lämnas både som del av rapportering av regeringsuppdrag eller vid framställningar om regeländringar. Den utökade skyldighet som föreslås sammanfattas i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Förvaltningsmyndigheters förslag till regler föreslås omfattas av konsekvensförordningen

Beslut och förslag till beslut från förvaltningsmyndigheter som ska åtföljas av en konsekvensutredning enligt nuvarande ordning och promemorians förslag

	Nuvarande ordning	Promemorians förslag
Beslut om föreskrifter och allmänna råd	Omfattas av konsekvensutredningsförordningen	Omfattas av konsekvensförordningen
Förslag till beslut om nya eller ändrade regler	Omfattas inte	Omfattas av konsekvensförordningen
Förslag till beslut om andra åtgärder	Omfattas inte	Omfattas inte

Drygt 160 myndigheter har rätt att utfärda föreskrifter och allmänna råd enligt rapporten Statsförvaltningen i korthet (Statskontoret 2021). En genomgång visar att det även främst är dessa myndigheter som ger in förslag om nya eller ändrade regler till regeringen eller Regeringskansliet. Antalet sådana förslag varierar från år till år. Uppskattningsvis inkommer 40–60 ärenden till regeringen från statliga myndigheter under ett år.[4] Ett ärende kan innehålla ett eller flera förslag om regeländringar.

Konsekvenserna för myndigheter kan vara olika omfattande beroende på om myndigheten redan tar fram konsekvensutredningar av förslag om regeländringar. Två typfall behandlas nedan:

- förslag om regeländringar, vars konsekvenser redan utreds utan att detta krävs enligt gällande regelverk, och
- förslag om regeländringar som lämnas utan någon konsekvensutredning.

För förslag av den första typen bedöms konsekvenserna av ett enhetligt regelverk som också omfattar denna typ av förslag vara små och positiva. Förslaget skapar en tydlighet om vilka regler som gäller, både för de som tar fram och de som tar emot konsekvensutredningar. En stickprovsundersökning av myndigheters ärenden som gäller framställningar om regeländringar som gavs in till regeringen 2017–2021 visar att myndigheterna tog fram konsekvensutredningar i ungefär hälften av fallen.

För förslag av den andra typen bedöms förslaget leda till att bättre beslutsunderlag tas fram inför förslag om nya eller ändrade regler. Dessa fördelar ska vägas mot ökade kostnader i form av tid och resurser när myndigheter föreslår regeländringar, samt risken för att myndigheter väljer att avstå från att lämna förslag utan något föregående uppdrag. Konsekvensutredningar som tas fram inför framställningar om regeländringar kan kräva mer tid och resurser än konsekvensutredningar i senare led, då fler handlingsalternativ och därmed fler konsekvenser finns att utreda. Vid samtal med företrädare

[4] Uppskattningen är gjord genom sökningar i Regeringskansliets ärenderegister Klaradia och inkluderar både framställningar som gjorts på myndigheters egna initiativ och som del av regeringsuppdrag per kalenderår för 2021, 2020, 2015 och 2010. Då inget gemensamt begrepp eller namn för denna typ av ärenden finns måste hänsyn tas till en viss felmarginal i resultatet. I sökningen har orden hemställan, framställan och framställning använts i kombination med orden ändring eller införande.

för Livsmedelsverket och Bolagsverket, som relativt ofta både ger in framställningar om regeländringar och beslutar egna föreskrifter och allmänna råd, uppger dessa att arbetet med konsekvensutredningar är mer tidskrävande inför ärenden som gäller framställningar om nya eller ändrade regler som ges in till regeringen. Om mer resurser läggs på konsekvensutredningar i det tidigare skedet, vid förslag till regeländringar, kan det dock få positiva följdverkningar på det senare arbetet med konsekvensutredningar vid beslut om föreskrifter och allmänna råd. Om det i detta senare skede finns en konsekvensutredning att utgå från, kan stora delar av denna återanvändas. Det kan exempelvis vara till fördel för andra myndigheter som ska utfärda föreskrifter eller meddela allmänna råd baserat på regeländringen. På motsvarande sätt kan framtagandet av konsekvensutredningar vid förslag om regeländringar som ges in till regeringen eller Regeringskansliet av myndigheter leda till bättre träffsäkerhet och minskade kostnader längre fram i beslutskedjan, om det innebär att Regeringskansliet och aktörer som berörs av förslaget inte behöver ta fram lika omfattande egna konsekvensutredningar.

En ytterligare möjlig konsekvens för förslag av den andra typen är något ökade kostnader för att bygga upp nya rutiner, kunskap och kompetens för att ta fram konsekvensutredningar. En övergripande genomgång visar att det i huvudsak är myndigheter med kunskap och erfarenhet av att ta fram konsekvensutredningar vid utfärdande av föreskrifter och allmänna råd som ger in förslag om nya eller ändrade regler till regeringen eller Regeringskansliet. Det gäller stora myndigheter som Socialstyrelsen, Skolverket, Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och Skatteverket. Myndigheter bygger också upp denna kunskap när de följer upp verksamheten och när de deltar i offentliga utredningar. De myndigheter som främst omfattas av förslaget bör därmed redan ha upparbetade rutiner, kunskap och kompetens för att ta fram konsekvensutredningar.

Den ökade resursåtgången för myndigheter som följer av förslaget om en utökad skyldighet att ta fram konsekvensutredningar bedöms sammantaget vara relativt liten, och kunna finansieras inom befintliga ramar.

Konsekvenser för kommittéer och särskilda utredare

Förslaget innebär att kraven på när en konsekvensutredning ska tas fram förtydligas och placeras i en förordning. Därmed försvinner den överlappning som i dag finns mellan olika förordningar. Samma krav kommer vidare att ställas oavsett vilken typ av förslag som lämnas i ett betänkande. Sammantaget bedöms detta bidra till ett förenklat framtagande av konsekvensutredningar för kommittéer och särskilda utredare och i längden bättre beslutsunderlag. I tabell 8.2 redovisas nuvarande ordning och promemorians förslag.

Tabell 8.2 Alla förslag som lämnas inom ramen för ett betänkande föreslås omfattas av konsekvensförordningen

Förslag från kommittéer och särskilda utredare som ska åtföljas av en konsekvensutredning enligt nuvarande ordning och promemorians förslag

	Nuvarande ordning	Promemorians förslag
Beslut om föreskrifter och allmänna råd	Inte applicerbart	Inte applicerbart
Förslag till beslut om nya eller ändrade regler	Omfattas av kommitté-förordningen med hänvisning till delar av konsekvens-utredningsförordningen	Omfattas av konsekvensförordningen
Förslag till beslut om andra åtgärder	Omfattas av kommittéförordningen	Omfattas av konsekvensförordningen

Konsekvenser för Regeringskansliet

Förslaget innebär att Regeringskansliet kommer att blir mottagare av konsekvensutredningar i fler fall än tidigare, vilket innebär att myndighetens behov av att snabbt utreda konsekvenserna av ett redan formulerat förslag minskar. Vad gäller underlag från kommittéer och särskilda utredare bör det faktum att alla förslag inom ramen för ett betänkande ska analyseras på samma sätt leda till underlag av högre kvalitet. Det innebär både minskad tidsåtgång och förbättrade förutsättningar för Regeringskansliet att ta fram välgrundade beslutsunderlag för regeringen och i förlängningen även riksdagen.

Beroende på vilka delar av konsekvensförordningen som kommer att tillämpas i Regeringskansliets verksamhet, och på vilket sätt detta

kommer till uttryck, kan Regeringskansliets arbetssätt vid framtagandet av myndighetens egna konsekvensutredningar komma att påverkas.

Finansdepartementet avses ansvara för konsekvensförordningen. Förslaget innebär därmed att ansvaret för regelverk som gäller konsekvensutredningar samlas till ett departement som ansvarar för frågor som rör den offentliga sektorns ekonomi.

8.1.2 Alternativa förslag

Det som ska uppnås är tydligare och mer enhetliga regler kring när konsekvensutredningar ska tas fram samt att konsekvensutredningar ska tas fram tidigare i besluts- och lagstiftningsprocesser, i samband med att förslag utformas. Andra åtgärder har övervägts för att åstadkomma detta. De förslag som har övervägts är

- att inte genomföra någon förändring (nollalternativet),
- att genomföra ändringar i befintliga förordningar, t.ex. i konsekvensutredningsförordningen eller myndighetsförordningen, och
- att införa krav på att samtliga förslag till riksdags- eller regeringsbeslut ska omfattas av konsekvensförordningen.

Nollalternativ

Att inte genomföra någon förändring skulle innebära en fortsatt otydlighet kring regelverket för konsekvensutredningar. Myndigheterna skulle fortfarande behöva förhålla sig till tre förordningar, medan kommittéer och särskilda utredare alltjämt skulle behöva tillämpa två regelverk. Förslag om nya eller ändrade regler som statliga förvaltningsmyndigheter ger in till regeringen eller Regeringskansliet skulle inte heller omfattas av krav på att ta fram en konsekvensutredning, och kraven på kommittéer och särskilda utredare att ta fram konsekvensutredningar av förslag till regeländringar skulle skilja sig från vad som gäller förslag till andra åtgärder. Den överlappning som finns mellan olika regelverk skulle bestå.

Alternativt förslag: Ändringar i befintliga förordningar

Ett alternativ är att genomföra ändringar i befintliga förordningar som konsekvensutredningsförordningen, eller t.ex. att reglera konsekvensutredningar i myndighetsförordningen. Att genomföra ändringar i befintliga förordningar har fördelen att myndigheter och de aktörer som stöttar kommittéer och särskilda utredare har upparbetade rutiner som bygger på förordningarna. Det är möjligt att justeringar i innehållet i befintliga förordningar är enklare för dessa att förhålla sig till än till ett helt nytt regelverk. Å andra sidan innebär de förändringar som föreslås behov av nya rutiner oavsett i vilken förordning bestämmelserna finns. En nackdel med att genomföra ändringar i befintliga förordningar är att sådana justeringar inte bidrar till ökad tydlighet kring vilka regler som gäller för konsekvensutredningar, särskilt för kommittéer och särskilda utredare som i nuläget omfattas av både konsekvensutredningsförordningen och kommittéförordningen.

Alternativt förslag: Alla förslag om regerings- eller riksdagsbeslut ska omfattas av krav på konsekvensutredning

Ett ytterligare alternativ är att ställa samma krav på konsekvensutredning för alla offentliga åtgärder, oavsett om det t.ex. gäller rekommendationer, förslag i myndighetsrapporter, regeringsärenden eller regelgivning. Fördelen med detta alternativ är att konsekvenser av samtliga förslag i svensk statsförvaltning skulle utredas på sammas sätt. Ett så långtgående krav skulle dock innebära en betydande administrativ börda för myndigheter och Regeringskansliet, samt skapa otydlighet i förhållande till andra närliggande bestämmelser som rör beredningsprocesser, t.ex. i budgetlagen och regeringsformen.

8.2 Konsekvenser av förslaget om vad en konsekvensutredning ska innehålla

8.2.1 Förslagets konsekvenser

Nuvarande regelverk definierar en konsekvensutredning efter dess slutliga innehåll. Konsekvensförordningen reglerar i stället en process för hur en konsekvensutredning ska tas fram i två steg: en första analys för att identifiera åtgärder, därefter en analys av valda åtgärder. Konsekvensförordningen väntas, tillsammans med övriga förslag, bidra till att konsekvensutredningar i högre utsträckning påbörjas redan innan innehållet ett beslut eller förslag har definierats, och att konsekvensutredningar i den mån som är möjligt tjänar som underlag för att definiera lämpliga åtgärder baserat på dess konsekvenser.

Konsekvenser för statliga förvaltningsmyndigheter

Förslaget innebär flera förändringar när det gäller hur konsekvensutredningar ska tas fram jämfört med dagens ordning. De nya krav som föreslås, t.ex. att redogöra för hur beslutet kan utvärderas, kan medföra en ökad tidsåtgång vid framtagandet av konsekvensutredningar. Samtidigt förväntas den föreslagna processen, samt de i vissa fall färre och mindre detaljerade bestämmelserna, leda till en minskad administrativ börda, och därmed en lägre resursåtgång vid framtagandet av konsekvensutredningar. Sammantaget bör den samlade tidsåtgången för framtagande av konsekvensutredningar minska eller vara oförändrad.

De föreslagna förändringarna innebär att det krävs förändrade rutiner, uppdaterade mallar och en period av inlärning för de som tar fram konsekvensutredningar vid statliga förvaltningsmyndigheter. Under denna inlärningsperiod kan dessa myndigheters arbetsbörda komma att öka marginellt. Kostnaderna för detta förväntas bli små, och bedöms kunna finansieras inom befintliga ramar.

Konsekvenser för kommittéer och särskilda utredare

Förslaget innebär flera förändringar för kommittéer och särskilda utredare jämfört med dagens ordning. En detaljerad jämförelse av kraven i det nuvarande och det föreslagna regelverket har genomförts i syfte att uppskatta skillnader i tidsåtgång för att ta fram konsekvensutredningar. Jämförelsen visar att de nya krav som föreslås kan medföra en ökad tidsåtgång vid framtagandet av konsekvensutredningar. Samtidigt förväntas de i vissa fall färre och mindre detaljerade bestämmelserna leda till minskad tidsåtgång för konsekvensutredningar. Det föreslagna utökade metodstödet tidigt i processen bedöms utöver detta leda till att konsekvensutredningar kan tas fram mer effektivt. Sammantaget bedöms de föreslagna förändringarna något kunna öka den tidsåtgång som krävs för att ta fram varje enskild konsekvensutredning av förslag som lämnas inom ramen för betänkanden. Förslagen kan därmed komma att innebära att en något större del av utredningens resurser behöver avsättas till konsekvensutredningen.

8.2.2 Alternativa förslag

Förslaget syftar till att skapa mer ändamålsenliga konsekvensutredningar, där de i det enskilda fallet mest relevanta konsekvenserna ges störst utrymme. Konsekvensutredningen ska vara så omfattade som krävs sett till förslaget eller beslutets omfattning eller konsekvenser. Andra åtgärder har övervägts för att uppnå detta. De förslag som har övervägts är

- att inte genomföra någon förändring (nollalternativet),
- att ställa lägre krav på att beräkna konsekvenser,
- att inkludera fler specificerade samhällsområden i konsekvensförordningen,
- att fortsätta att inkludera och utveckla de krav som ställs som ställs i nuvarande regelverk på att utreda konsekvenser för företag, och
- att reglera omfattningen på konsekvensutredningar.

Nollalternativ

Att inte genomföra någon förändring skulle innebära att samma regler skulle gälla för konsekvensutredningar som i dag. De problem som identifierats, t.ex. att en konsekvensutredning ofta betraktas som en beskrivning av konsekvenser av ett förslag som redan utformats och att ett snävt perspektiv i konsekvensutredningar inte leder till ändamålsenliga beslutsunderlag, skulle därmed inte åtgärdas. Det skulle även fortsättningsvis finnas en risk för att konsekvensutredningar inte anpassas till frågans omfattning eller effekterna av förslaget.

Alternativt förslag: Lägre krav på att beräkna konsekvenser

Ett alternativt förslag som lyfts i samtal med myndigheter är att mjuka upp kraven på att beräkna konsekvenser. Många gånger är det svårt, och i vissa fall inte möjligt, att beräkna konsekvenser. En bestämmelse om att enbart bedöma konsekvenser skulle dock innebära lägre ställda krav på beräkningar som ofta är viktiga för att fatta ändamålsenliga beslut, t.ex. när det gäller offentligfinansiella konsekvenser.

Alternativt förslag: Fler samhällsområden i förordningstext

Ett ytterligare alternativ är att i konsekvensförordningen inkludera fler särskilt angivna samhällsområden som ska beaktas. Fördelarna med detta skulle vara att den som tar fram en konsekvensutredning därmed skulle ha en uppsättning samhällsområden att utgå från, där fokus kan läggas på de som bedöms vara viktigast för det aktuella förslaget. Att införa bestämmelser om fler samhällsområden som ska beaktas kan också minska risken för att den som tar fram en konsekvensutredning missar att analysera ett viktigt identifierat samhällsområde. Nackdelen med alternativet är att det är svårt att skapa en beständig lista över samhällsområden som alltid behöver beaktas vid framtagandet av konsekvensutredningar. Många och specificerade krav riskerar också att skapa ett mekaniserat utredningsförfarande, där den som tar fram konsekvensutredningen fokuserar på att leva upp till kraven i stället för på vad som utgör ett

ändamålsenligt beslutsunderlag. Alternativet innebär också att samhällsområden som inte nödvändigtvis är relevanta i det enskilda fallet skulle behöva behandlas inom ramen för varje konsekvensutredning, vilket skulle göra förslaget administrativt betungande. Även med det nu aktuella förslaget kommer regeringen ha möjlighet att särskilt peka ut konsekvenser som ska beaktas, i t.ex. kommittédirektiv. Det framstår mot denna bakgrund som en mer lämplig åtgärd att den stödjande myndigheten tar fram vägledning som anger samhällsområden som är relevanta att beakta i konsekvensutredningar, och som kontinuerligt kan uppdateras och utvecklas.

Alternativt förslag: Utveckla de krav som ställs på att utreda konsekvenser för företag

Ett alternativt förslag är att mer ingående specificera vilka konsekvenser för företag som ska utredas. I konsekvensutredningsförordningen finns krav på att utreda vissa specificerade konsekvenser för företag, om förslaget har konsekvenser av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag har vidare föreslagit att det uppställs krav på att regelgivaren i fråga ska analysera och ange hur den föreslagna regleringen påverkar företags innovationsförmåga (SOU 2021:60 s. 299 och 200).

Som Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag konstaterar bör förslag och beslut utformas utifrån en samhällsekonomisk bedömning, vilket innebär att den samhällsekonomiska nyttan ska ställas mot den samhällsekonomiska kostnaden. Det finns många typer av nyttor och kostnader som kan vara relevanta i olika fall. Att specificera detaljerade aspekter som ska ingå i konsekvensutredningen skulle innebära en risk för att dessa tog onödigt mycket tid i anspråk, på bekostnad av andra i det enskilda fallet mer relevanta samhällsområden. Det bedöms därför inte vara ändamålsenligt att införa utvecklade krav på att utreda konsekvenser för företag.

Alternativt förslag: Reglera omfattningen på konsekvensutredningar

För att säkerställa att konsekvensutredningar är så omfattade som krävs i det enskilda fallet har flera alternativ övervägts.

Ett alternativ är att införa än mer detaljerade bestämmelser för vad en konsekvensutredning bör innehålla. I Norge finns t.ex. minimikrav som gäller för alla konsekvensutredningar, medan förslag som har mer omfattande konsekvenser ska åtföljas av fullskaliga kostnads- och nyttoanalyser. Fördelen med minimikrav är att det blir tydligt för den som ska upprätta en konsekvensutredning vad som alltid gäller. Det är dock svårt att på förhand veta hur omfattande analys som krävs. Det nuvarande förslaget medger att den vägledande myndigheten tar fram riktlinjer för konsekvensutredningars omfattning, vilket skulle leda till ett liknande utfall som den norska ordningen, men också medge större flexibilitet.

Ett annat alternativ är att införa gränsvärden som anger hur omfattande konsekvensutredningarna bör vara för vissa specifika förslag. Detta skulle exempelvis kunna innebära att konsekvenserna av förslag som har vissa budgetära konsekvenser, t.ex. en viss effekt för BNP eller innebär en viss kostnad för myndigheter eller företag, ska utredas mer utförligt. En sådan ordning skulle dock innebära att en relativt omfattande konsekvensutredning skulle behövas i varje fall, för att ens kunna bedöma hur omfattande ekonomiska konsekvenser förslaget har. Även med det nuvarande förslaget finns det vidare möjlighet för de myndigheter som har i uppgift att ge vägledning för arbetet med konsekvensutredningar att överväga gränsvärden för att underlätta arbetet.

Ett ytterligare alternativ är att ställa krav på att en konsekvensutredning alltid bör inledas med en analys för att bedöma hur omfattande utredningen ska vara, t.ex. en s.k. multikriterieanalys. Denna analys beskrivs bl.a. i Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag och innebär bl.a. att förslaget granskas utifrån vissa kriterier (t.ex. ”Hur omfattande konsekvenser har förslaget för företag?” eller ”Hur omfattande konsekvenser har förslaget för klimatet”?) och att svaren vägs samman så att det på förhand går att avgöra hur omfattande konsekvensutredningen bör vara. Ett sådant förfarande skulle göra det enkelt för de som tar fram konsekvensutredningar att få vägledning i hur

omfattande utredningen bör vara. Även ett sådant krav skulle dock innebära att tämligen omfattande utredningar skulle behöva tas fram för förslag som helt uppenbart saknar större konsekvenser. ESV bör dock kunna överväga att tillhandahålla förslag och exempel på hur multikriterieanalys kan tillämpas för att avgöra hur omfattande konsekvensutredningar bör vara.

8.3 Konsekvenser av förslaget om att myndigheter ska inhämta yttranden från berörda aktörer innan de fattar beslut om föreskrifter eller allmänna råd

8.3.1 Förslagets konsekvenser

Förslagets konsekvenser för statliga förvaltningsmyndigheter

Myndigheter ska enligt nuvarande regelverk inhämta yttrande om frågan och konsekvensutredningen från berörda aktörer inför beslut om föreskrifter och allmänna råd. Promemorians förslag innebär en relativt liten förändring för de förvaltningsmyndigheter som redan följer kravet. Skillnaden består i att en redogörelse för vilka som getts tillfälle att yttra sig ska läggas till konsekvensutredningen. Förslaget bedöms innebära en försumbar administrativ insats för förvaltningsmyndigheter som utfärdar föreskrifter och allmänna råd.

Konsekvenser för de aktörer som ska inkomma med yttranden

Förslaget förväntas stärka förutsättningarna för berörda aktörer att bidra med synpunkter inför myndigheters beslut om föreskrifter och allmänna råd, genom att det enkelt går att följa upp vilka som getts tillfälle att yttra sig och att utvärdera om relevanta aktörer inkluderats. En försumbar administrativ insats bedöms uppstå för dessa aktörer till följd av förslaget.

8.3.2 Alternativa förslag

Det som ska uppnås är att säkerställa att berörda aktörer ges tillfälle att inkomma med synpunkter vad gäller allmänna råd och föreskrif-

ter som berör dem i ett tidigt skede i högre utsträckning än i dag. Andra åtgärder har övervägts för att åstadkomma detta. De förslag som har övervägts är

- att inte genomföra någon förändring (nollalternativet),
- att införa en skyldighet för beslutande myndighet att redogöra för de synpunkter som inkommit från berörda aktörer, och
- att införa mer detaljerade bestämmelser för hur samråd och inhämtande av yttranden ska genomföras.

Nollalternativ

Utan ett krav om att redovisa vilka som inkommit med yttranden finns en relativt hög risk att myndigheter inte inhämtar yttranden från berörda aktörer i otillräcklig utsträckning.

Alternativt förslag: Skyldighet att redogöra för synpunkter

Ett alternativ är att införa en skyldighet för beslutande myndigheter att dokumentera och redovisa de synpunkter som inkommit under förfarandet. Detta skulle stärka transparensen i beslutsfattandet och öka sannolikheten för att berörda aktörers synpunkter beaktas. Det skulle dock innebära en betungande arbetsuppgift för de beslutande myndigheterna. Den administrativa bördan för beslutande myndigheter som följer av alternativet bedöms överväga fördelarna med detta.

Alternativt förslag: Detaljerade bestämmelser för samråd och inhämtande av yttranden

Ett annat alternativ är att införa mer detaljerade bestämmelser för hur samråd och inhämtande av yttranden ska bidra till att säkerställa att berörda aktörers synpunkter inhämtas och beaktas. Det skulle t.ex. kunna handla om att ställa krav på öppna konsultations- och samrådsprocesser via webbplatser. OECD har rekommenderat Sverige att införa inrätta en webbplats där det går att följa beslutsprocessen och inkomma med synpunkter. Tillväxtverket har i rap-

porten Förenklingsresan – Sammanställda, analyserade och konkretiserade förenklingsförslag – Slutrapport (2019) förslagit att en sådan plattform etableras, med fokus på förenkling för företag som en del av webbsidan verksamt.se eller en fristående webbsida. Att inhämta yttranden och genomföra samråd via en webbsida skulle kunna vara ett effektivt och ändamålsenligt förfarande i vissa fall. Det bedöms dock inte finnas anledning att reglera detta i konsekvensförordningen.

8.4 Konsekvenser av förslagen om metodutveckling, vägledning och utbildning

8.4.1 Förslagens konsekvenser

ESV föreslås ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning för arbetet med konsekvensutredningar i svensk statsförvaltning. ESV föreslås även överta Tillväxtverkets uppgift att stödja Regeringskansliet, kommittéer och särskilda utredare i deras arbete med att ta fram konsekvensutredningar. ESV föreslås även att tillhandahålla uppsökande handledning till nya kommittéer och särskilda utredare som nyligen utsetts.

Av förslagen följer att Tillväxtverkets samordnande ansvar upphör. Myndigheten ska dock fortsätta att bistå ESV i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning när det gäller konsekvensutredningar av förslag som innebär konsekvenser för företag. En risk med att ansvaret flyttar från Tillväxtverket kan vara att kunskap och kompetens om konsekvensutredningar som har byggts upp vid myndigheten tappas. För att motverka den risken bör ESV och Tillväxtverket verka för att kunskap och kompetens delas.

För att stärka framtagandet av konsekvensutredningar avseende miljö- och klimatmässiga konsekvenser föreslås Naturvårdsverket få i uppgift att arbeta med metodutveckling, vägledning och utbildning inom sitt verksamhetsområde. För att stärka framtagandet av konsekvensutredningar avseende konsekvenser för jämställdhet föreslås Jämställdhetsmyndigheten få en motsvarande uppgift på detta område. Genomförandet av uppgifterna bör samordnas med ESV och Tillväxtverkets arbete.

De offentligfinansiella konsekvenserna av förslagen beskrivs i avsnitt 8.6.3

8.4.2 Alternativa förslag

Förslaget om ett utvecklat stöd i form av metodutveckling, vägledning, utbildning och uppsökande handledning till de som tar fram konsekvensutredningar syftar till att förbättra förutsättningarna för att de konsekvensutredningar som tas fram ska ha god kvalitet. Andra åtgärder har övervägts för att uppnå detta. De förslag som har övervägts är

- att låta Tillväxtverket ha kvar det samordnande ansvaret (nollalternativet),
- att placera det övergripande ansvaret för metodutveckling, vägledning och utbildning hos olika alternativa organisationer, och
- att flytta det samordnade ansvaret, utan utökat stöd i form av uppsökande handledning för kommittéer och särskilda utredare.

Nollalternativet

Om det samordnande ansvaret ligger kvar hos Tillväxtverket är det sannolikt att stödet för konsekvensutredningar till följd av myndighetens övergripande uppgift fortsätter att präglas av ett företags- och näringslivsperspektiv. En myndighet utan sektorfokus bedöms på ett mer ändamålsenligt sätt kunna bidra med ett helhetsperspektiv för konsekvensutredningar.

Alternativt förslag: Andra organisatoriska hemvister för ansvaret för konsekvensutredningar

Ansvaret för att samordna stödet till de som tar fram konsekvensutredningar skulle också kunna ges till någon annan myndighet. Uppgiften liknar delvis de huvuduppgifter som Statskontoret och Konjunkturinstitutet har. Vid dessa myndigheter finns vidare kunskaper om samhällsekonomiska principer, och de är i likhet med ESV inte bundna till någon specifik sektor. ESV har dock redan i uppgift att ge stöd rörande konsekvensutredningar, medan Statskontoret och Konjunkturinstitutet saknar praktisk erfarenhet av detta. Konjunkturinstitutet har dessutom mindre fokus på statlig styrning än både ESV och Statskontoret.

En annan tänkbar myndighet är Naturvårdsverket. Myndigheten har dock ett sektorspecifikt verksamhetsområde, vilket innebär liknande problem som de för Tillväxtverket, dvs. att stödets tyngdpunkt riskerar att förskjutas från ett övergripande samhällsperspektiv till ett perspektiv dominerat av myndighetens sakfrågor och kompetensområden.

Ett alternativ till att samordna ansvaret hos en aktör är att ge lämpliga myndigheter, t.ex. vissa sektorsmyndigheter samt analys- och utvärderingsmyndigheterna, i uppgift att vid behov bistå med analysstöd vid upprättande av konsekvensutredningar. Fördelen med ett sådant alternativ är att relevant kunskap skulle kunna användas i varje givet fall. Till exempel skulle en utredning om reglering av vattenskotrar kunna ta stöd av Trafikanalys eller Transportstyrelsen, medan en myndighet som ska utfärda föreskrifter som reglerar små företag skulle kunna ta stöd av Tillväxtverket eller Tillväxtanalys. Utöver att få de utredande myndigheterna skulle tillgång till rätt kompetens skulle de närmast berörda myndigheterna med detta förslag även ges tillfälle att i ett tidigt skede inkomma med synpunkter. Detta förfarande skulle dock innebära utmaningar för ett stort antal myndigheter, då de skulle behöva planera sin verksamhet efter kommittéers, särskilda utredare och andra myndigheters behov. Därtill behövs inte något särskilt författningsstöd för att myndigheter ska kunna samråda med varandra.

Ett annat alternativ är att inrätta en särskild kommitté med uppgift att ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning. En fördel med detta alternativ är att en kommitté kan ha ett nära utbyte med andra kommittéer och särskilda utredare i deras arbete med konsekvensutredningar. En sådan kommitté skulle dock ha både praktiska och principiella utmaningar, då kommittéer inte är anpassade för bestående verksamheter (se rapporten Udda fåglar i kommittéväsendet – en studie av otraditionella kommittéer, Statskontoret 2019), och därmed riskera att få ett begränsat mandat. Det senare bedöms ha varit ett problem då Regelrådet var organiserat som en kommitté 2009–2014 (se Slutrapport 2009–2014 Årsrapport 2014, Regelrådet).

Ett ytterligare alternativ är att inrätta en förvaltningsmyndighet under regeringen med uppgift att ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning. Fördelen med en sådan myndighet är att den till fullo skulle kunna fokusera sina arbetsuppgifter på konsekvens-

utredningar. Då arbetsuppgifterna förväntas kunna utföras med ett fåtal årsarbetskrafter bedöms dock inte kostnaderna som följer av att inrätta en ny myndighet vara motiverade.

Även Regeringskansliets kommittéservice skulle kunna ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning. I likhet med en kommitté skulle kommittéservice ha möjlighet att arbeta nära kommittéerna och de särskilda utredarna i deras arbete med konsekvensutredningar och nyttja befintliga upphandlingsmöjligheter enligt Regeringskansliets ramavtal. Kommittéservice saknar dock för närvarande rätt kompetens för att förse utredningar och myndigheter med ett tillfredsställande stöd, och uppgiften skulle skilja sig kraftigt från de andra uppgifter som funktionen redan utför. ESV har vidare till skillnad från kommittéservice redan en uppbyggd kompetens på området. Vägledningar och metodstöd ska dessutom inte endast rikta sig till kommittéer och särskilda utredare, vilket gör att uppgiften faller utanför kommittéservices nuvarande ansvarsområde. Uppgiften hade också kunnat läggas på en stödfunktion placerad på något departement inom Regeringskansliet, liknande ordningen i Norge, Danmark och Storbritannien. En fördel med detta skulle vara att Regeringskansliet möjligen kan bistå med en starkare helhetssyn och koordinera olika insatser för metodutveckling. Därtill har Regeringskansliet goda kunskaper om samhällsekonomiska principer och möjlighet att arbeta nära det utredningsarbete som utförs av kommittéer och särskilda utredare. En sådan stödfunktion skulle dock vara placerad nära den politiska ledningen och därmed bli mindre oberoende.

En principiell invändning mot att låta någon del av Regeringskansliet ansvara för de aktuella uppgifterna är att dessa skulle avvika från myndighetens grundläggande uppgift att bereda regeringsärenden och att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt (7 kap. 1 § regeringsformen).

Alternativt förslag: Det samordnade ansvaret flyttas, utan något utökat stöd till kommittéer och särskilda utredare

Ett alternativ är att inte utöka stödet till kommittéer och särskilda utredare, dvs. att enbart flytta det samordnande ansvaret till en annan myndighet. Detta bedöms emellertid inte leda till önskvärd förbättring. I promemorian har det konstaterats att kommittéer och

särskilda utredare ofta påbörjar konsekvensutredningarna sent, och att arbetet med konsekvensutredningar inte är en integrerad del av att ta fram förslagen (se vidare avsnitt 5). Viktiga förklaringar till detta är att kommittéer och särskilda utredare ofta saknar kompetens för att ta fram konsekvensutredningar av god kvalitet och att det i regel saknas en heltäckande granskning av konsekvensutredningars kvalitet. Genom att ge stöd till kommittéer och särskilda utredare i inledningen av arbetet och under arbetets gång byggs kompetens om konsekvensutredningar upp bland utredningssekreterarna. Utan någon sådan förändring kommer arbetet med konsekvensutredningar sannolikt även i fortsättningen påbörjas sent i processen, och inte bli en integrerad del i arbetet med att ta fram förslag. Om kommittéer och särskilda utredare inte får ett fortlöpande stöd under arbetets gång får de inte heller samma möjlighet att ta del av synpunkter och vägledning vad gäller metodval och analys.

8.5 Alternativa förslag som gäller granskning

Det som ska uppnås är granskning av konsekvensutredningar i syfte att öka kvaliteten på dessa. De förslag som har övervägts är

- att utöka granskningen till förslag som kan få betydelse på andra områden än för företag, och
- att ändra den organisatoriska hemvisten för Regelrådet.

Alternativt förslag: Utökad granskning

En bredare ansats, där också konsekvenser av förslag som kan få betydelse på andra områden granskas, har övervägts. Ett sådant förslag skulle dock innebära förändringar i flera led och kräva en fördjupad analys, som inte kan göras inom ramen för detta arbete.

Alternativt förslag: Annan organisatorisk hemvist för Regelrådet

En annan organisatorisk hemvist för Regelrådet har övervägts. Till exempel skulle ESV kunna inrätta ett nytt råd, eller ta över Regelrådets verksamhet. Fördelar med alternativet är att samhällsekonomisk kompetens finns hos ESV, vilket gör att en bredare ansats i granskningen, där också konsekvenser av förslag som kan få betydelse på andra områden än för företag, skulle vara möjlig. Granskning och stöd inom samma organisation kan också främja kunskap och informationsdelning. ESV skulle också kunna samverka med Tillväxtverket i arbetet med att föredra ärenden för Regelrådet. Det innebär att granskningsärenden föredras av handläggare med kunskap om samhällsekonomiska konsekvenser i allmänhet och näringslivskonsekvenser i synnerhet. Samtidigt kan samlokalisering av granskning och stöd skapa trovärdighetsproblem genom att medarbetare kan behöva granska åtgärder som de själva har varit behjälpliga i att ta fram. Det innebär också att en upparbetad infrastruktur flyttas från Tillväxtverket, vilket riskerar att kompetens och kunskap går förlorade. Frågan om en annan organisatorisk hemvist för en granskningsfunktion kräver mot denna bakgrund ytterligare analys, som inte kan göras inom ramen för detta arbete.

8.6 Samlade konsekvenser av promemorians förslag

8.6.1 Tidigare, mer ändamålsenligt och effektivare

Förslagen i promemorian innebär sammantaget att konsekvensutredningar i statsförvaltningen kommer att tas fram tidigare, mer ändamålsenligt och effektivare.

Konsekvensutredningar ska tas fram tidigare i beredning- och lagstiftningsprocessen genom att konsekvenserna av nya eller ändrade regler ska utredas redan innan de ges in till regeringen. Konsekvensutredningar ska också påbörjas tidigare, i samband med att förslag eller beslut utformas.

Förslagen i promemorian bedöms leda till mer ändamålsenliga konsekvensutredningar genom att utförare ges förutsättningar att analysera konsekvenser inom de områden som är viktigast i det enskilda fallet, snarare än inom en uppsättning angivna områden.

Arbetet med konsekvensutredningar ska ses som stöd för att ta fram förslag, vilket är mer ändamålsenligt än när de används som en beskrivning av förslag eller beslut som redan utformats. Promemorians förslag om att konsekvensutredningar ska stå i proportion till ett förslag eller besluts omfattning förväntas leda till ett mer effektivt arbete med konsekvensutredningar.

Slutligen väntas förslagen leda till att processen för att ta fram konsekvensutredningar i statsförvaltningen blir mer effektiv. Ett enhetligt regelverk som samlar alla bestämmelser förenklar för den som tar fram en konsekvensutredning, liksom för den som tar del av den. Förslagen i promemorian förtydligar också när en konsekvensutredning ska tas fram och vad den ska innehålla, samt innebär att en myndighet får i uppgift att koordinera vägledning och metodutveckling och att ge praktiskt stöd till kommittéer, särskilda utredare och andra myndigheter som arbetar med konsekvensutredningar.

Förslagen väntas sammantaget leda till bättre beslutsunderlag i den svenska statsförvaltningen. Konsekvensutredningar väntas på ett tydligare sätt än i dag balansera önskemål om förändringar med en kritisk bedömning av problem, möjliga åtgärder och kostnader och nyttor baserat på samhällsekonomiska principer. De samlade förslagen väntas därutöver leda till underlag baserade på realistiska antaganden om vad åtgärder kan leda till och tydlighet i vilka antaganden och bedömningar som gjorts. Detta förbättrar möjligheterna att utvärdera av den beslutade förändringen. Förslagen stärker därmed förutsättningarna att fatta beslut där den nytta som skapas överstiger de kostnader som beslutet kan medföra. De stärker också förutsättningarna för kostnadseffektiva beslut, där olika alternativ för att lösa ett problem eller nå ett mål övervägs, och där beslut utformas med mål om att inte medföra mer långtgående samhällskostnader än nödvändigt för att uppnå syftet.

Att ta fram en konsekvensutredning som allsidigt belyser vilka konsekvenser för samhället ett antal förslag eller beslut kan ha är komplicerat och förenat med stor osäkerhet. Promemorians förslag syftar till att höja den allmänna nivån för konsekvensutredningar i svensk statsförvaltning, genom ett tydligt regelverk och koordinerad vägledning och metodutveckling. För att det svenska ramverket ska komma i nivå med länder som Storbritanniens, som ligger i högst i OECD:s rankning av länders ramverk för konsekvensutredningar (se avsnitt 4.4), krävs sannolikt fler insatser. I Storbritannien har

man systematiskt, under flera decennier, arbetat med att bygga upp kapacitet kring och förväntningar på ändamålsenliga konsekvensutredningar baserad på samhällsekonomiska principer. För att nå samma nivå i Sverige krävs löpande uppföljning, utvärdering och lärande i arbetet med konsekvensutredningar.

8.6.2 Sammantagen bedömning av förslagens konsekvenser för direkt berörda aktörer

Statliga förvaltningsmyndigheter

För de ca 160 myndigheterna med föreskriftsrätt väntas förslagen sammantaget leda till stärkta förutsättningar för att utforma och besluta om ändamålsenliga föreskrifter och allmänna råd. Under en övergångsperiod kommer myndigheterna att behöva anpassa sina rutiner och arbetssätt till konsekvensförordningen, vilket förväntas leda till en ökad arbetsbelastning. Genom en stärkt stödfunktion kommer dock myndigheterna att få tillgång till relevant vägledning i detta arbete.

Kravet om att ta fram konsekvensutredningar även vid förslag om regeländringar som ges in till regeringen eller Regeringskansliet innebär en ny arbetsuppgift för statliga förvaltningsmyndigheter. Det bedöms inte vara motiverat att öka myndigheters finansiering till följd av de ökade kraven, dels eftersom det över tid kan variera vilka myndigheter som berörs av kraven, dels eftersom den ökade resursåtgången för myndigheterna bedöms vara relativt liten (se vidare avsnitt 8.1.1).

Regeringskansliet

Förslagen förväntas bidra till att de konsekvensutredningar som inkommer till Regeringskansliet blir bättre, vilket i sin tur stärker förutsättningarna för att välunderbyggda beslut kan fattas av regeringen och riksdagen. Beroende på vilka delar av konsekvensförordningen som tillämpas i Regeringskansliets verksamhet, och i vilken form detta kommer att ske, kan även denna myndighets arbete med att ta fram konsekvensutredningar komma att påverkas.

I de fall Regeringskansliet utfärdar föreskrifter uppstår samma konsekvenser som beskrivs för andra statliga förvaltningsmyndigheter ovan.

Kommittéer och särskilda utredare

Det nuvarande regelverket för konsekvensutredningar som tas fram av kommittéer och särskilda utredare upplevs ofta som krångligt. Dessutom ställs olika krav på konsekvensutredningar beroende på om förslag inom ramen för ett betänkande gäller en regel eller inte, och det finns bestämmelser med i allt väsentligt samma innebörd om konsekvensutredningars innehåll i två skilda förordningar. Förslagen om ett samlat regelverk väntas därför leda till ett enklare förfarande för kommittéer och särskilda utredare. Övriga förslag väntas leda till stärkta förutsättningar för kommittéer och särskilda utredare att ta fram ändamålsenliga konsekvensutredningar. Förslaget om utökat stöd bedöms särskilt vara en viktig åtgärd för att skapa en kvalitetshöjning av konsekvensutredningar i kommittéers och särskilda utredares betänkanden. Ett pilotprojekt som genomfördes av Finansdepartementet under hösten 2021 pekade på att tidig och proaktiv handledning sannolikt kan effektivisera arbetet med konsekvensutredningar. Samtidigt bedöms de föreslagna förändringarna i krav på konsekvensutredningar i viss uträckning kunna öka den tidsåtgång som krävs för att ta fram varje enskild konsekvensutredning av förslag som lämnas inom ramen för betänkanden. Förslagen kan därmed komma att innebära att en något större del av utredningens resurser behöver avsättas till konsekvensutredningen.

Ekonomistyrningsverket

ESV ska utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten, och inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. Enligt konsekvensutredningsförordningen ska ESV svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning vad gäller konsekvensutredningar. Förslagen om att ge ESV ansvar för metodutveckling, vägledning och utbildning för arbetet

med konsekvensutredningar innebär att myndigheten får utökade uppgifter. De sammanlagda kostnaderna för förslagen redovisas i avsnitt 8.6.3.

Tillväxtverket

Tillväxtverket har för närvarande i uppgift att svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av konsekvensutredningsförordningen. Myndigheten ska även samordna detta arbete med ESV. Tillväxtverket ska dessutom stödja förvaltningsmyndigheter, kommittéer och särskilda utredare samt Regeringskansliet i deras arbete med att ta fram konsekvensutredningar.

Promemorians förslag innebär att Tillväxtverkets samordnande ansvar för konsekvensutredningar upphör. Samtidigt ska myndigheten fortsätta att bistå ESV i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning när det rör konsekvensutredningar. Det innebär att Tillväxtverkets uppgift renodlas och fokuseras på att bistå med metodutveckling, rådgivning och utbildning kopplat till sin uppgift att främja hållbar näringslivsutveckling och stärka konkurrenskraft samt förenkling för företag. De ekonomiska konsekvenserna för Tillväxtverket redovisas i avsnitt 8.6.3.

Regelrådet

Regelrådet ansvarar för att granska konsekvensutredningar som ligger till grund för ett förslag som kan få effekter av betydelse för företag. Regelrådet kommer att behöva anpassa sina rutiner och arbetssätt till konsekvensförordningen, bl.a. till följd av att kraven på vad en konsekvensutredning ska innehålla ändras. Då konsekvensförordningen föreslås träda i kraft först i början av 2024 bedöms det finnas gott om tid för myndigheten att genomföra dessa förändringar.

Förslag om regeländringar som ges in från förvaltningsmyndigheter till regeringen eller Regeringskansliet föreslås omfattas av konsekvensförordningen. En följd av detta är att något fler konsekvensutredningar kan komma att bli föremål för Regelrådets granskning. Denna ökning kan dock förväntas bli marginell och arbetsuppgifterna bedöms kunna utföras inom befintliga ramar.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har i uppgift att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser och håller bl.a. löpande i utbildningar om klimatanalys för kommittéer och särskilda utredare. De nya arbetsuppgifter som följer av förslaget om att bistå ESV med metodutveckling, vägledning och utbildning vad gäller klimat- och miljömässiga konsekvenser är nära kopplade till myndighetens nuvarande uppgifter, och bedöms kunna utföras inom befintliga ramar.

Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten har bl.a. i uppgift att stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. De nya arbetsuppgifter som följer av förslaget om att bistå ESV med metodutveckling, vägledning och utbildning vad gäller konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor är nära kopplade till myndighetens nuvarande uppgifter, och bedöms kunna utföras inom befintliga ramar.

Företag

Kommittéer och särskilda utredare upphandlar konsultstöd vid konsekvensutredningar via ramavtal för mellan ca 600 000 kronor och 1 miljon kronor per år. Utöver detta upphandlar kommittéer och särskilda utredare stöd utanför ramavtalet. Genom att främst ESV får i uppgift att bistå med handledning till kommittéer och särskilda utredare, vilket bör öka deras förmåga att ta fram konsekvensutredningar på egen hand, kan efterfrågan på konsultstöd komma att minska. Detta kan komma att påverka vissa små och stora företag inom tjänstesektorn som utför konsulttjänster inom ekonomi. Enligt Tillväxtverkets statistikverktyg fanns det 2019 omkring 30 000 företag med sådan verksamhet (SNI-kod 69, juridiska och ekonomiska konsultbyråer). Endast en mycket liten andel av dessa bedöms dock utföra konsulttjänster av detta slag, och regleringens påverkan på efterfrågan av dessa tjänster bedöms vara försumbar. Då förslagen i övrigt inte direkt berör företag väntas de inte leda till

någon ökad tidsåtgång eller ha någon påverkan på företags administrativa kostnader. Detsamma gäller företags övriga kostnader och konkurrensförhållanden.

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner är inte skyldiga att tillämpa konsekvensförordningen, och kommer därmed inte att direkt påverkas av förslagen. Däremot förväntas kommuner och regioner indirekt att påverkas, bl.a. genom att konsekvensutredningar tas fram i ett tidigare skede, vilket underlättar för kommuner och regioner, liksom för andra remissinstanser, vid remittering av förslag. Promemorians förslag förväntas också bidra till förbättrade beslutsunderlag och mer rättvisande beskrivningar av förslags och besluts påverkan på kommunsektorn.

8.6.3 Offentligfinansiella konsekvenser

Utgångspunkten är att promemorians förslag ska åstadkomma en höjd kvalitet på konsekvensutredningar inom ramen för statens totala kostnader.

Förslaget om att ge ESV ansvar för metodutveckling, vägledning och utbildning för arbetet med konsekvensutredningar innebär att myndigheten får utökade uppgifter. Arbetet bör kunna utföras av två årsarbetskrafter till en sammantagen kostnad av 2,8 miljoner kronor. ESV:s uppdrag att ansvara för en försöksverksamhet bedöms uppskattningsvis kunna utföras av 1–2 årsarbetskrafter till en sammantagen kostnad av 1,4–2,8 miljoner kronor per år. Det sammantagna ökade resursbehovet för ESV bedöms därmed till 4,2–5,6 miljoner kronor per år under perioden 2024–2026. Tillväxtverket bedöms, till följd av att myndigheten inte längre kommer att ha något samordnande ansvar för konsekvensutredningar, kunna minska sin bemanning med 1 årsarbetskraft, vilket motsvarar ca 1,4 miljoner kronor.

Nettokostnaden bedöms mot denna bakgrund uppgå till 2,8–4,2 miljoner kronor per år under perioden 2024–2026.

Kostnaden för att finansiera den utredning som föreslås tillsättas beror på utredningens form och bemanning samt utredningstiden.

Utifrån statistik för perioden 2015–2020 uppgick de genomsnittliga kostnaderna för statliga offentliga utredningar till 3–6 miljoner kronor per utredning och år.

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. UTGÅR.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.
11. Arlanda flygplats – en plan för framtiden. I.
12. Vistelseförbud för barn. S.
13. Utökat informationsutbyte. Fi.
14. Ett hållbart mediestöd för hela landet. Ku.
15. Regler om privata sjukvårdsförsäkringar inom den offentligt finansierade hälso- och sjukvården. S.
16. Ledarhundar. S.
17. Inordnande av Statens medieråd i Myndigheten för press, radio och tv. Ku.
18. Straffansvar för pyskiskt våld. Ju.
19. Sweden's Ninth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention. M.
20. Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. Ku.
21. Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet. Ju.
22. Bättre konsekvensutredningar. Fi.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

UTGÅR. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Utökat informationsutbyte. [13]

Bättre konsekvensutredningar. [22]

Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden. [11]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Straffansvar för psykiskt våld. [18]

Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet. [21]

Kulturdepartementet

Ett hållbart mediestöd för hela landet. [14]

Inordnande av Statens medieråd i Myndigheten för press, radio och tv. [17]

Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet. [20]

Miljödepartementet

Sweden's Ninth National Report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's Implementation of the Obligations of the Convention. [19]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Vistelseförbud för barn. [12]

Regler om privata sjukvårdsförsäkringar inom den offentligt finansierade hälso- och sjukvården. [15]

Ledarhundar. [16]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]