

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU7

Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår en motion om att det bör tas fram riktlinjer för att beakta gemenskapsaspekter i myndigheternas framtidsscenarier.

I betänkandet finns en reservation (KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:120 Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken.....	5
Reservation	10
Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken (KD).....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Skrivelsen.....	11
Följdmotionen	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken

Riksdagen avslår motion

2018/19:3119 av Jakob Forssmed m.fl. (KD) och
lägger skrivelse 2018/19:120 till handlingarna.

Reservation (KD)

Stockholm den 8 oktober 2019

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Adnan Dibrani (S), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Ingela Nylund Watz (S), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Sofia Westergren (M), Joar Forssell (L) och Staffan Eklöf (SD).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2018/19:120 Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken behandlas Riksrevisionens granskningsrapport 2019:4. I rapporten har Riksrevisionen granskat de statliga myndigheternas arbete med långsiktiga scenarier inom ovan nämnda områden. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 31 januari 2019. Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten den 22 maj 2019.

Den 2 april 2019 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare finansutskottet om den aktuella granskningsrapporten.

En motion har väckts med anledning av regeringens skrivelse.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i en bilaga till betänkandet.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår en motion om att det bör tas fram riktlinjer för att beakta gemenskapsaspekter i myndigheternas framtidsscenarier.

Jämför reservationen (KD).

Riksrevisionens granskningsrapport

Staten har behov av långsiktig planering ca 10–30 år framåt i tiden inom ett antal områden. Infrastruktur, transporter, bostäder, energitillförsel och miljöförbättringar är några exempel som karaktäriseras av långa planeringshorisonter, långsiktiga mål och stora statliga insatser. Områdena är även nära sammankopplade och inbördes beroende av varandra. Scenarier används ofta som utgångspunkt i konsekvensanalyser.

Syftet har varit att granska om regeringen och myndigheterna har skapat förutsättningar för scenarier med tillräckligt god kvalitet för att riksdagen ska kunna fatta välinformerade beslut och om arbetet bedrivs koordinerat, transparent och effektivt. De övergripande frågeställningarna är:

- Har regeringen och myndigheterna skapat förutsättningar för scenarier av tillräckligt god kvalitet så att riksdagen kan fatta välinformerade beslut inom miljö-, transport-, bostads- och energipolitiken?
- Har regeringen och myndigheterna skapat förutsättningar för ett effektivt arbete?

Med scenarier avses även det som av vissa myndigheter benämns prognoser, framskrivningar, projektioner eller långsiktskalkyler. Granskningen omfattar långsiktiga scenarier på ca 10 års sikt eller mer. Granskningen omfattar inte kvalitet i scenarioresultat, dvs. avvikelser mellan scenarier och verkliga utfall och inte heller modellverktygens kvalitet.

De huvudsakliga metoderna för datainsamling i granskningen har varit dokumentstudier, intervjuer och en enkät.

Granskningens resultat och Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för att ta fram scenarier av god kvalitet är relativt goda, men att det i många delar saknas koordinering mellan olika scenarier. Större skillnader i utgångspunkter och osäkerheter som har betydelse för resultaten framgår inte heller av rapporteringen till riksdagen,

vilket enligt Riksrevisionen riskerar att få långtgående konsekvenser eftersom scenarierna ofta används som underlag för beslut med stor betydelse för statens finanser och insatser inom olika områden. Ett exempel som nämns är att Statens energimyndighet och Trafikverket gör olika bedömningar av trafikmängdens utveckling på lång sikt. Riksrevisionen anser också att olika hantering av politiskt uppställda mål i scenarierna minskar möjligheterna att göra välgrundade avvägningar och prioriteringar inom och mellan olika områden. Flera av myndigheterna kvalitetssäkrar inte sina scenarier på ett systematiskt sätt, och ambitionsnivån skiljer sig åt. Riksrevisionens granskning visar även att det finns brister vad gäller transparens i myndigheternas scenarioarbete, vilket utgör ett hinder för granskning av oberoende expertis. Generellt sett är transparensen sämre när modellverktygen ägs av utomstående konsulter.

Riksrevisionen har också granskat om regeringen och myndigheterna har skapat förutsättningar för ett effektivt arbete med att ta fram scenarier och konstaterar att det saknas flera viktiga förutsättningar för ett effektivt arbete inom givna resurser. För att åstadkomma mer tillförlitliga och överensstämmande scenarier behövs en tydligare styrning och riktlinjer från både regeringen och internt inom respektive myndighet. Det saknas gemensamma generella riktlinjer för scenarioarbete i Sverige. Koordineringen och samordningen behöver förbättras för att undvika dubbelarbete och förbättra överensstämmelsen mellan olika scenarier. Komparativa fördelar utnyttjas inte. Enligt Riksrevisionen kan detta innebära dubbelarbete och ett ineffektivt resursutnyttjande. En stor risk i myndigheternas arbete med att ta fram scenarier är också beroendet av nyckelpersoner.

Riksrevisionen anser att det behövs gemensamma generella riktlinjer för scenarioverksamhet. Mot den bakgrunden rekommenderar Riksrevisionen att regeringen i t.ex. föreskrifter eller uppdrag till de berörda myndigheterna bör tydliggöra

- inom vilka ansvarsområden som de olika myndigheterna ska ta fram scenarier
- vilka av de berörda myndigheternas scenarier för ekonomi, trafik, energi, utsläpp, bostäder och befolkning m.m. och tillhörande antaganden som ska utgöra utgångspunkt för övriga myndigheters scenarier
- hur politiskt fastställda mål ska beaktas i scenarierna
- hur transparens, kvalitetssäkring och redovisning av osäkerhet ska säkerställas.

Riksrevisionen rekommenderar också regeringen att inkludera Konjunkturinstitutet i klimatrapporteringsförordningen (2014:1434) med uppgiften att ta fram ekonomiska scenarier.

Riksrevisionen rekommenderar också Trafikverket att utgå från Konjunkturinstitutets ekonomiska scenarier i arbetet med trafikscenarier.

Regeringens svarsskrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att övergripande generella riktlinjer för vissa centrala antaganden, kvalitetssäkring, redovisning och samordning kan ge scenarier med högre kvalitet och bättre överensstämmelse med varandra. Samtidigt framhålls att myndigheternas arbete med att ta fram scenarier har olika syften och utförs i olika sammanhang, vilket motiverar att det finns skillnader i både regeringens styrning och i myndigheternas metoder och antaganden. Skillnaderna bör som också Riksrevisionen anger vara resultatet av medvetna val, och det är viktigt att dessa framgår tydligt av redovisningen av scenarierna.

När det gäller ansvarsfördelning och samordning konstaterar regeringen att i de fall myndigheter har behov av likartade analyser bör givetvis dubbelarbete undvikas genom samordning. Samtidigt förekommer det att myndigheter har behov av olika modeller som delvis beräknar samma resultat. Avvikelse som då uppstår kan till viss del hanteras genom att gemensamma utgångspunkter och indata från samma källor används, men vissa avvikelser t.ex. till följd av olika metoder är sannolikt svåra att undvika, konstaterar regeringen. Samordning bör då ske genom att myndigheterna jämför sina resultat med varandra. Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det är viktigt med transparens när det gäller hur olika scenarier förhåller sig till varandra. Det kan uppnås genom att myndigheterna redovisar väsentliga skillnader och hur de påverkar resultaten. Regeringen anser dock också att det finns gränser för hur långt det är möjligt och rimligt att samordna myndigheternas scenarioarbete och framhåller att avvägningar mellan olika samhällsområden görs utifrån helhetsbedömningar. Det innebär att scenarierna och de beslutsunderlag som de baseras på endast i begränsad omfattning kommer att kunna utgöra underlag för avvägningar mellan olika samhällssektorer.

Med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i fråga om politiska mål i scenarierna framhåller regeringen att scenarierna kan ha olika syften och att frågan om vilka antaganden som är lämpliga beror på syftet. Det kan finnas fördelar med beslutsunderlag som innehåller flera olika scenarier och redogörelser både för hur utvecklingen blir med beslutade styrmedel och för hur den blir om ytterligare åtgärder vidtas för att nå uppsatta mål.

Avslutningsvis instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att en tydlig redovisning och en strukturerad kvalitetssäkring av scenarier är viktig för att säkerställa att regeringens beslut kan baseras på tillförlitliga och trovärdiga beslutsunderlag. Statligt framtagna scenarier bör vara transparenta och kunna granskas av oberoende expertis, även i de fall då beräkningsmodellerna ägs eller förvaltas av konsulter. Enligt regeringen är känslighetsanalyser ett betydelsefullt verktyg för att hantera osäkerheter, både de som beror på en modells egenskaper och de som beror på de data och antaganden som använts.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens rekommendationer och avser att utveckla styrningen av arbetet med att ta fram scenarier, t.ex. i form av vissa generella riktlinjer. I det sammanhanget kommer Riksrevisionens rapport att utgöra ett värdefullt bidrag.

Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det kan finnas fördelar med att reglera Konjunkturinstitutets framtagande av scenarier i klimatrapporteringsförfordningen och kommer därför att överväga att föra in en sådan reglering i förordningen.

Motionen

I kommittémotion 2018/19:119 av Jakob Forssmed m.fl. (KD) framhålls att det i regeringens arbete med att utveckla styrningen inom området, t.ex. i form av vissa generella riktlinjer, också bör tas fram riktlinjer för myndigheterna om att beakta de effekter olika val inom infrastruktur, trafik och bostäder får på gemenskaper och relationer. På samma sätt som alla politiska beslut i dag ska analyseras utifrån sina miljömässiga konsekvenser, så anser motionärerna att de också ska analyseras utifrån sina konsekvenser för gemenskaper såsom familjer, nära relationer och civilsamhället i övrigt.

Kompletterande information

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska regeringen vid beredningen av regeringsärenden begära in behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs ska även sammanslutningar och enskilda få tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen utgör grunden för både remissväsendet och kommittéväsendet. Syftet med de båda är att få fram ett bättre beslutsunderlag.

I kommittéförordningen (1998:1474) återfinns de krav om konsekvensbeskrivningar som ställs på kommittéer (14–16 §§). Enligt kommittéhandboken (Ds 2000:1) är en ordentlig kartläggning av vilka ekonomiska och andra konsekvenser som ett genomförande av kommitténs förslag får ett nödvändigt led i utredningsarbetet. De samhällsfunktioner och samhällsintressen som nämns i kommittéförordningens regler om kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser är sådana som man av erfarenhet vet att utredningsförslag ofta får återverkningar för. I kommittéhandboken konstateras dock att det inte är någon uttömmande uppräkningslista. Vilka andra konsekvenser som behöver analyseras och redovisas kan regeringen ange närmare i utredningsuppdraget (16 §).

I 2017 års ekonomiska vårproposition (prop. 2016/17:100 bil. 4) presenterade regeringen ett ramverk med mått på välstånd som bl.a. belyser sociala aspekter av livskvalitet. De sociala indikatorerna för välstånd och hållbar livskvalitet ger enligt regeringen information om social inkludering, utbildning och hälsa. Regeringen har redovisat utfallet på indikatorerna i de

senaste vårpropositionerna. I 2019 års ekonomiska vårproposition (prop. 2018/19:100 s. 50) anger regeringen man kontinuerligt följer vilken effekt de politiska åtgärderna får på samhällsutvecklingen och att man kommer att se över indikatorerna inför 2020 års ekonomiska vårproposition så att de bättre speglar samhällets långsiktiga hållbarhet och befolkningens livskvalitet och självbestämmande samt ekonomins potential för hög långsiktig tillväxt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet konstaterar att regeringen i huvudsak instämmer i Riksrevisionens rekommendationer och att man avser att utveckla styrningen av arbetet med att ta fram scenarier, t.ex. i form av vissa generella riktlinjer. Utskottet anser att det saknas anledning för riksdagen att genom ett tillkännagivande till regeringen kräva att det tas fram riktlinjer för att beakta gemenskapsaspekter i myndigheternas framtidsscenarier och avstyrker motionsyrkandet. Det finns ingenting som förhindrar att sådana konsekvensanalyser kan göras redan i dag.

Reservation

Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken (KD)

av Jakob Forssmed (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2018/19:3119 av Jakob Forssmed m.fl. (KD) och
lägger skrivelse 2018/19:120 till handlingarna.

Ställningstagande

Regeringen instämmer i Riksrevisionens rekommendationer och avser att utveckla styrningen av arbetet med att ta fram scenarier, t.ex. i form av vissa generella riktlinjer. I det arbetet bör regeringen även ta fram riktlinjer för att beakta gemenskapsaspekter i myndigheternas framtidsscenarier. På samma sätt som alla politiska beslut i dag ska analyseras utifrån sina miljömässiga konsekvenser ska också konsekvenserna för gemenskaper såsom familjer, nära relationer och civilsamhället i övrigt analyseras och beaktas. På det sättet kan grunden läggas för ett samhälle där politiken ger stöd för goda relationer och där vi undviker en politik som riskerar att leda till det motsatta.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:120 Riksrevisionens rapport om scenarier inom miljö-, energi-, transport- och bostadspolitiken.

Följdmotionen

2018/19:3119 av Jakob Forssmed m.fl. (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör tas fram riktlinjer för att beakta gemenskapsaspekter i myndigheternas framtidsscenarier och tillkännager detta för regeringen.