

Finansutskottets betänkande 2022/23:FiU28

Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer till handlingarna.

I skrivelsen redovisas de åtgärder regeringen har vidtagit eller har för avsikt att vidta med anledning av iakttagelser i Riksrevisionens rapport På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15). Den generella slutsatsen i Riksrevisionens rapport är att reformförslagen alltför sällan uppfyller de krav man kan ställa för att underlaget ska kunna anses vara välgrundat och väl analyserat. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att reformernas förväntade effekter och mål samt kostnader redovisas tydligt och företrädesvis kvantitativt i de propositioner där reformförslagen läggs fram samt att införa en rutin som säkerställer att alla stora reformer utvärderas.

I likhet med regeringen instämmer utskottet i Riksrevisionens bedömning att en effektiv användning av statens resurser förutsätter välgrundade beslutsunderlag av hög kvalitet. Det skapar förutsättningar för väl avvägda beslut, minskar riskerna för oförutsedda negativa konsekvenser och ökar sannolikheten för att samhällets resurser används effektivt. Utskottet noterar de åtgärder som regeringen överväger inom de områden som Riksrevisionens rekommendationer omfattar och har inget att invända mot dem.

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:25 Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer	5
Utskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Skrivelsen	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:25 till handlingarna.

Stockholm den 23 februari 2023

På finansutskottets vägnar

Edward Riedl

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Björn Wiechel (S), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Charlotte Quensel (SD), Adnan Dibrani (S), Ida Drougge (M), Hans Eklind (KD), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Janine Alm Ericson (MP), Carl B Hamilton (L) och Ida Gabrielsson (V).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2022/23:25 Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer behandlas Riksrevisionens rapport På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15). Riksrevisionen har granskat hur väl regeringen beskriver förslag till nya reformer. I granskningen ingår 25 stora reformer som infördes under åren 2000–2017. Riksrevisionen har också undersökt om regeringen har verkat för att reformerna ska bli utvärderade samt jämfört de mål och effekter som redovisades i förslagen med de verkliga utfallen några år senare.

Den 9 februari 2023 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare finansutskottet om den aktuella granskningsrapporten.

Inga motioner har väckts med anledning av regeringens skrivelse.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionens granskningsrapport

I motiven till granskningen konstaterar Riksrevisionen att en effektiv användning av statens resurser förutsätter välgrundade beslutsunderlag. Riksrevisionen redogör för tidigare granskningar som myndigheten genomfört om konsekvensanalyser dels 2004, dels 2017 och anger att man nu i den aktuella granskningen återkommer till den centrala frågeställningen om kvaliteten i regeringens beslutsunderlag.

Den övergripande revisionsfrågan lyder: Är regeringens förslag till nya reformer välgrundade och väl analyserade? Den övergripande frågan besvaras genom tre delfrågor:

1. Har problembeskrivningar, konsekvensanalyser, kostnadsberäkningar och beskrivningar av mål och förväntade effekter i propositioner utformats i enlighet med relevanta styrdokument och riktlinjer?
2. Har regeringen verkat för att nya reformer utvärderas?
3. Har effekt- och kostnadsberäkningarna i propositionerna gjorts med hög precision?

Riksrevisionen har granskat propositionerna bakom 25 nya och beloppsmässigt stora reformer som genomfördes 2000–2017. Med nya reformer avses införandet av verksamheter, system och regelförändringar som syftar till att skapa nya samhällsnyttor eller nå nya målgrupper. Reformerna som Riksrevisionen bedömt svåra att klassificera har man valt att inte ta med. Riksrevisionen har också exkluderat reformer som ingår i större komplexa system som socialförsäkringssystemet eller som tillhör politikområden som hanteras i återkommande propositioner såsom försvar, infrastruktur och forskning. Riksrevisionen har sorterat ut de största reformerna för tre olika tidsperioder för att uppnå en någorlunda jämn fördelning av reformer över den undersökta perioden. Man har också strävat efter att få en någorlunda jämn fördelning mellan reformer på inkomst- och utgiftssidan på statens budget. Riksrevisionen har därutöver strävat efter att välja reformer som är väl avgränsade, och man har inte tagit med reformer som införts till följd av snabbt uppkomna situationer eller reformer som företrädesvis till följd av regeringsskifte avvecklats tidigare än vad som var planerat vid införandet.

Riksrevisionens bedömning är att urvalet tämligen väl täcker ett representativt urval av beloppsmässigt stora reformer som genomfördes under perioden.

Granskningen har genomförts genom en dokumentstudie. Riksrevisionen har även genomfört intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och tidigare anställda på Regeringskansliet för att få en god bild av vad som kan ligga bakom de resultat som framkommer genom dokumentstudien.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens generella slutsats är att reformförslagen alltför sällan uppfyller de krav man kan ställa för att underlaget ska kunna anses vara välgrundat och väl analyserat. Myndigheten bedömer att regeringens beskrivning av reformernas förväntade effekter och mål samt kostnader inte har varit tillfredsställande i en majoritet av fallen. Problembeskrivningar och konsekvensanalyser har varit något bättre.

Riksrevisionen konstaterar att knappt hälften av de reformer som undersökts har blivit utvärderade genom regeringens försorg. Totalt har dock 19 av 25 reformer blivit utvärderade, bl.a. genom att Riksrevisionen har granskat 10 av reformerna.

Riksrevisionens granskning visar att målen eller den förväntade effekten har uppnåtts i ungefär hälften av de 15 fall där det varit möjligt att utvärdera reformernas mål eller förväntade effekt. Beträffande kostnadsberäkningarna i propositionerna har Riksrevisionen kunnat följa reformernas kostnadsutveckling i 13 fall. Riksrevisionen konstaterar att för ungefär hälften av fallen har utfallen varit någorlunda i linje med de ursprungliga beräkningarna, dvs. avvikelserna efter tre år har varit mindre än 25 procent.

Granskningen visar att beskrivningarna av reformförslag som saknar beredningsunderlag i form av en offentlig utredning eller i form av promemorior och departementsskrivelser från Regeringskansliet och som inte har remissbehandlats är av sämre kvalitet än beskrivningarna av övriga reformförslag. Av granskningen framgår vidare att reformförslag som bygger på en offentlig utredning tenderar att få högre omdömen i Riksrevisionens granskning än de som bygger på promemorior och departementsskrivelser som tagits fram inom Regeringskansliet. Inkomstreformerna har i genomsnitt högre omdömen på konsekvensanalyser och beräkningar av effekter och mål än vad utgiftsreformerna har. En trolig förklaring till detta är enligt Riksrevisionen att beräkningsmetoderna inom skatteområdet är mer utvecklade. Enligt Riksrevisionens granskning är det inte ovanligt att regeringen i en budgetproposition föreslår att riksdagen ska avsätta ett belopp till en reform utifrån ett begränsat beslutsunderlag för att sedan återkomma med ett mer gediget beslutsunderlag i ett senare skede. Enligt Riksrevisionen vore det bättre att i möjligaste mån tillämpa en ordning där beslutsunderlaget föregår beslutet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- säkerställa att reformernas förväntade effekter, mål och kostnader redovisas tydligt och företrädesvis kvantitativt i de propositioner där reformförslagen läggs fram
- införa en rutin som säkerställer att alla stora reformer utvärderas.

Skrivelsen

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att en effektiv användning av statens resurser förutsätter välgrundade beslutsunderlag av hög kvalitet. Enligt regeringen skapar sådana underlag goda förutsättningar för väl avvägda beslut, minskar riskerna för oförutsedda negativa konsekvenser och ökar sannolikheten för att samhällets resurser används effektivt. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att precisionen i beräkningar av detta slag kan förbättras.

När det gäller Riksrevisionens iakttagelse att den rådande budgetordningen leder till att regeringen ibland lägger reformförslag i budgetpropositionen som inte är färdiganalyserade konstaterar regeringen att det i vissa fall är nödvändigt att i budgetpropositionen endast mer översiktligt beskriva en reform och dess ekonomiska konsekvenser, och i en efterföljande proposition lämna de förslag om lagändringar som är nödvändiga för att genomföra reformen. Ett sådant sätt kan enligt regeringen också vara nödvändigt för att uppfylla kraven på beredning som följer av 7 kap. 2 § regeringsformen.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att Regeringskansliet har kompetens att göra kvantitativa beräkningar. Samtidigt framhåller regeringen att den svenska förvaltningsmodellen, med ett i internationell jämförelse relativt litet regeringskansli, innebär att många beslutsunderlag tas fram inom utredningsväsendet eller av andra myndigheter och inte primärt av Regeringskansliet. Regeringen anser att denna ansvarsfördelning är ändamålsenlig. Därför är det angeläget att säkerställa att det också inom utredningsväsendet och i andra myndigheter än Regeringskansliet finns en god tillgång till data och kvalificerade instrument för att beräkna kostnader och effekter av förslag.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att en strukturerad uppföljning är viktig för att identifiera behov av ändringar i befintlig verksamhet och inför att nya reformförslag tas fram. Samtidigt framhåller regeringen att förutsättningarna för utvärdering kan skilja sig åt mellan olika reformer och att utvärderingsresurser används där de bedöms ha störst nytta. Regeringen anser att arbetet med utvärdering kan förbättras och att större reformer som regel bör utvärderas.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringskansliet har utrett ett nytt regelverk för konsekvensutredningar i syfte att identifiera hur dessa beslutsunderlag kan stärkas. Promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22) innehåller ett antal förslag till förordningsändringar. Förslagen berör områden som omfattas av Riksrevisionens granskning och vissa av dem är i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Bland annat föreslås att konsekvensutredningar tas fram tidigare i regelgivnings- och beslutsprocesser, nya och ändrade krav på vad konsekvensutredningar ska innehålla och att Ekonomistyrningsverket ska få i uppdrag att koordinera arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning när det gäller konsekvensutredningar. I promemorian föreslås även att konsekvensutredningar som tas fram inför beslut om reformer ska innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av reformen kan utvärderas. Förslagen har remitterats och kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet.

Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag lämnade i sitt betänkande ett antal förslag till ändringar i hur konsekvensutredningar ska utformas (SOU 2021:60). Även dessa förslag berör områden som omfattas av Riksrevisionens granskning, och några av dem är i linje med rekommendationerna i granskningsrapporten. Förslagen har remitterats och kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet.

Regeringen hänvisar i skrivelsen också till Regelrådet som granskar kvaliteten i de konsekvensutredningar som upprättas och att regeringen i budgetpropositionen för 2023 föreslagit medel för att förstärka Regelrådets arbete med att granska konsekvensutredningar av förslag som kan få effekter av betydelse för företag (prop. 2022/23:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.6).

Regeringen avser i nuläget inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Med detta anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Tidigare riksdagsbehandling

Sedan den 1 september 2018 gäller enligt riksdagsordningen 11 kap. 18 § att lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget också ska ingå i riksdagens beslut om statens budget (prop. 2017/18:100, bet. 2017/18:KU40, rskr. 2017/18:419). I finansutskottets yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av förslaget framhöll utskottet vikten av att regeringens förslag till statens budget i enlighet med den s.k. fullständighetsprincipen omfattar alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (yttr. 2017/18:FiU4y). På det sättet kan riksdagen ta ställning till en helhet och väga olika frågor mot varandra. För att detta ska kunna ske fullt ut behöver budgeteffekterna av regeringens lagförslag redovisas tydligt och transparent. Utskottet konstaterade vidare att ju fler lagförslag som läggs fram efter

budgetpropositionen, desto svårare blir det för riksdagen att göra en sammanhållen prövning. Utskottet framhöll vikten av att regeringen anstränger sig för att inga lagförslag som påverkar inkomster och utgifter ska presenteras så sent att de inte kan ingå i budgetbesluten. Utskottet lyfte också fram att det är viktigt för riksdagens partier att ges tillfälle att ta ställning till regeringens samlade förslag för att kunna göra sina prioriteringar. När det gäller lagförslag som inte har en tydlig anknytning till statens budget kan det för partierna underlätta om de presenteras vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen. Utskottet anför också att det även finns demokratiska skäl för att medge att vissa lagförslag kan behandlas utanför den ordinarie budgetprocessen, då det ökar möjligheten för utskotten att noggrant bereda förslagen i riksdagen och också kan innebära ökade förutsättningar för större insyn från allmänheten, medierna m.fl.

Utskottets ställningstagande

I likhet med regeringen instämmer utskottet i Riksrevisionens bedömning att en effektiv användning av statens resurser förutsätter välgrundade beslutsunderlag av hög kvalitet. Det skapar förutsättningar för väl avvägda beslut, minskar riskerna för oförutsedda negativa konsekvenser och ökar sannolikheten för att samhällets resurser används effektivt. Utskottet noterar de åtgärder som regeringen överväger inom de områden som omfattas av Riksrevisionens rekommendationer och har inget att invända mot dem.

Riksrevisionens granskning av beslutsunderlag inför 25 beloppsmässigt stora reformer under perioden 2000–2017 bidrar till värdefull kunskap genom sin ambitiösa ansats att granska hela reformkedjan, dvs. såväl själva beslutsunderlagen som uppföljning av reformerna och om de beräkningar som presenterats varit träffsäkra. När det gäller Riksrevisionens iakttagelse att den rådande budgetordningen leder till att regeringen ibland lägger reformförslag i budgetpropositionen som inte är färdiganalyserade, påminner utskottet om sina tidigare uttalanden 2018 i samband med att bestämmelsen om lagförslag i besluten om statens budget infördes i riksdagsordningen.

Med detta förslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:25 Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer.