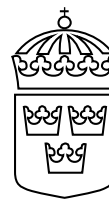


Regeringens skrivelse

2022/23:25



Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer

Skr.
2022/23:25

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 november 2022

Ulf Kristersson

Elisabeth Svantesson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen behandlas Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15).

Riksrevisionen har i rapporten granskat propositioner med förslag kopplade till 25 beloppsmässigt stora reformer som genomfördes 2000–2017. Riksrevisionens övergripande slutsats är att reformförslagen alltför sällan uppfyller de krav man kan ställa för att underlaget ska anses vara välgrundat och väl analyserat. Myndigheten rekommenderar regeringen att säkerställa att reformernas mål, förväntade effekter och kostnader redovisas tydligt och företrädesvis kvantitativt i de propositioner där reformförslagen läggs fram. Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att införa en rutin som säkerställer att alla stora reformer utvärderas.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att arbetet med konsekvensutredningar och utvärderingar kan förbättras. I skrivelsen redovisar regeringen de åtgärder som övervägs inom de områden som omfattas av Riksrevisionens rekommendationer, bl.a. de förslag som lämnats i promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22) och betänkandet Förenklingar för mikroforetag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60).

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	5
Bilaga	På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15).....	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	76

Riksrevisionen har granskat om regeringens förslag till beloppsmässigt stora reformer har varit välgrundade och väl analyserade. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 7 juni 2022. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat propositioner med förslag kopplade till 25 beloppsmässigt stora reformer som genomfördes 2000–2017. Myndigheten har bl.a. granskat om regeringens förslag har varit välgrundade och väl analyserade, t.ex. vad gäller problembeskrivning, beskrivning av reformernas förväntade effekter eller mål och kostnadsberäkningar.

Riksrevisionen har även granskat i vilken utsträckning som regeringen har utvärderat de reformer som ingår i urvalet. I de fall det varit möjligt har myndigheten även följt upp träffsäkerheten i de mål, effekter och kostnadsberäkningar som redovisats i propositionerna. Enligt Riksrevisionen kan dokumenterade erfarenheter av hur en reform fallit ut ge underlag till hur reformen kan justeras, och även bidra till välgrundade beslut om nya reformer.

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.

Riksrevisionen bedömer att en del av bristerna skulle kunna avhjälpas om Regeringskansliet hade bättre förutsättningar för att göra kvantitativa beräkningar. Personal inom Regeringskansliet som Riksrevisionen har intervjuat har påpekat att det kan vara svårt att göra beräkningar, bl.a. på grund av brist på data, men även för att det saknas kvalificerade instrument för att beräkna kostnader och effekter för vissa områden. Av granskningen framgår vidare att beslutsunderlagen till propositionerna har betydelse för kvaliteten i förslagen. Reformförslag som bygger på en offentlig utredning tenderar att få högre omdömen i Riksrevisionens granskning än de som bygger på promemorior och departementskrivelser som tagits fram inom Regeringskansliet. Granskningen visar även att regeringen ibland har prioriterat ett snabbt införande av reformer framför att ta fram ett genomarbetat beslutsunderlag. Riksrevisionen konstaterar att det kan uppstå en konflikt mellan regeringsformens beredningskrav och kravet enligt riksdagsordningen att alla reformers inkomster och utgifter ska ingå i budgetpropositionen. En vanlig lösning på denna konflikt har enligt myndigheten varit att följa riksdagsordningens krav och att återkomma med besluts-

underlaget i ett senare skede. Det medför att riksdagen tvingas ta ställning till kostnader för en ny reform utifrån ett beslutsunderlag som inte kan anses uppfylla regeringsformens beredningskrav. Beredningskravet uppfylls i stället i ett senare skede, när regeringen redovisar beslutsunderlaget, vanligen i en efterföljande proposition.

Riksrevisionen konstaterar att knappt hälften av de reformer som granskats har utvärderats på regeringens initiativ. Myndigheten bedömer att regeringen borde ha initierat en utvärdering av en klar majoritet av reformerna. Riksrevisionen konstaterar också, efter att ha granskat utvärderingar från olika aktörer, att målen, den förväntade effekten och kostnadsutfallen har varit i linje med de ursprungliga beräkningarna för ungefär hälften av reformerna.

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

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att en effektiv användning av statens resurser förutsätter välgrundade beslutsunderlag av hög kvalitet. Sådana underlag skapar goda förutsättningar för väl avvägda beslut, minskar riskerna för oförutsedda negativa konsekvenser och ökar sannolikheten för att samhällets resurser används effektivt. Det krävs exempelvis att de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett förslag beskrivs, liksom de effekter som ett förslag har på statens budget, för kommuner och regioner samt för företag och enskilda. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att precisionen i beräkningar av detta slag kan förbättras. Regeringen har också i skrivelsen En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga gjort bedömningen att kvaliteten och innehållet i konsekvensutredningar behöver förbättras och utvecklas på ett antal identifierade punkter (skr. 2021/22:3 s. 27–29).

Lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget, och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget, ska enligt 11 kap 18 § riksdagsordningen (2014:801) ingå i riksdagens beslut om statens budget. Regeringen anser att det är av stor vikt att riksdagen får den information som krävs för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslag från regeringen. Samtidigt anser 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 tillvägagångssätt kan också vara nödvändigt för att uppfylla de krav på beredning som följer av 7 kap. 2 § regeringsformen, och som bl.a. innebär att behövliga upplysningar och

yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter innan regeringen fattar beslut i ett regeringsärende.

Riksrevisionen bedömer att beslutsunderlagen skulle kunna bli bättre om Regeringskansliet hade bättre förutsättningar för att göra kvantitativa beräkningar. Regeringen instämmer i att det är viktigt att Regeringskansliet har kompetens för att göra denna typ av beräkningar. Samtidigt bör det framhållas att den svenska förvaltningsmodellen, med ett i en internationell jämförelse relativt litet regeringskansli, innebär att kompetensen även behöver finnas på andra myndigheter, i kommittéer och hos särskilda utredare. Detta medför att många beslutsunderlag tas fram inom utredningsväsendet eller av andra myndigheter, och inte primärt av Regeringskansliet. Regeringen anser att denna ansvarsfördelning är ändamålsenlig. Det är därmed 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 framtagandet av nya reformer. Samtidigt är det viktigt att framhålla att förutsättningarna för utvärdering, t.ex. vad gäller kvantifiering av effekter, kan skilja sig åt mellan olika reformer. Vidare är det viktigt att det i arbetet med att utvärdera reformer sker ändamålsenliga prioriteringar så att utvärderingsresurser används där de bedöms ha störst nytta.

Det ställs stora krav på Regeringskansliet och regeringens stabsmyndigheter att följa, sammanställa och bearbeta kunskap till stöd för de politiska beslutsprocesserna (prop. 2009/10:175 s. 112). Regeringens utvärderingsresurser är fördelade på många olika myndigheter. Inom vissa områden finns fristående analysmyndigheter. Reformerna inom områden som saknar sådana myndigheter utvärderas i regel av kommittéer eller Statskontoret. Regeringen anser att arbetet med utvärderingar kan förbättras och att större reformer som regel bör utvärderas.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringskansliet har utrett ett nytt regelverk för konsekvensutredningar i syfte att identifiera hur dessa beslutsunderlag kan stärkas. Promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22) remitterades i augusti 2022 och innehåller förslag till ett antal förordningsändringar. Remissvaren ska ha kommit in senast den 2 januari 2023. I promemorian föreslås en rad åtgärder som syftar till att stärka de underlag i form av konsekvensutredningar som tas fram av myndigheter och inom utredningsväsendet. Förslagen berör områden som omfattas av Riksrevisionens granskning. 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 får 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. Det kan handla om att specificera lämpliga kriterier och indikatorer för uppföljning och utvärdering, och vilka aktörer som bör göra utvärderingen.

Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en moderare bokföringslag lämnade i sitt betänkande (SOU 2021:60) också ett antal förslag till ändringar i hur konsekvensutredningar ska utformas med syfte att stärka de beslutsunderlag som konsekvensutredningar utgör. Även dessa förslag berör områden som omfattas av Riksrevisionens granskning, och några av dem är i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Exempelvis föreslår utredningen att de kostnader som förorsakas av beslutade regelverk eller reformer ska utredas mer grundligt. Utredningen föreslår också en metod för hur utvärderingar av regelverk kan genomföras som syftar till att de ska utföras mer genomgripande och systematiskt.

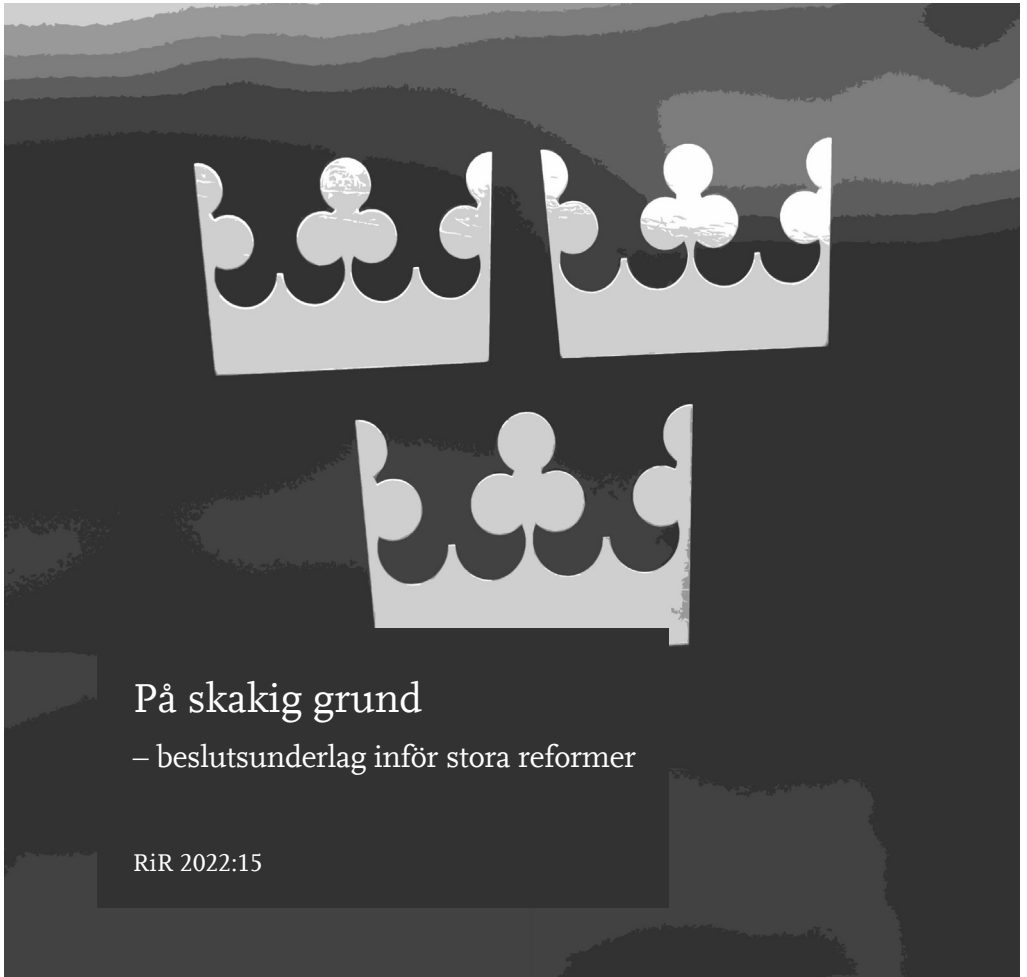
Regelrådet granskar kvaliteten i de konsekvensutredningar som upprättas, och därigenom kvaliteten på de beslutsunderlag som ligger till grund för beslut om reformer av regelgivning. I budgetpropositionen för 2023 har regeringen föreslagit att medel anvisas för att förstärka Regelrådets arbete med att granska konsekvensutredningar av förslag som kan få effekter av betydelse för företag (prop. 2022/23:1 utg.omr. 24 avsnitt 3.6).

Förslagen i promemorian och betänkandet Ds 2022:22 och SOU 2021:60 har remitterats och kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet inför eventuella framtida beslut av regeringen.

Regeringen avser i nuläget inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

En granskningsrapport från Riksrevisionen



På skakig grund

– beslutsunderlag inför stora reformer

RiR 2022:15



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:15

ISBN 978-91-7086-631-9

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Fredrik Sandberg

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

—
Beslutad: 2022-05-24
Diarienummer: 3.1.1-2021-0199
RiR 2022:15

—
Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

På skakig grund

– beslutsunderlag inför stora reformer

Riksrevisionen har granskat beslutsunderlagen inför 25 beloppsmässigt stora reformer som genomfördes 2000–2017. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Krister Jensevik har varit föredragande. Revisionsdirektör Jörgen Appelgren och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Krister Jensevik

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	11
2 Reformers väg in i budgetprocessen	18
2.1 Alla reformer måste hanteras i budgetprocessen	18
2.2 Det tar tid att bereda nya reformer	19
2.3 Resurstilldelning först, sedan beslutsunderlag	20
2.4 Reformer kommer in i budgetprocessen på olika sätt	22
3 Reformförslagen kan beskrivas bättre	23
3.1 Ofta översiktlig beskrivning av samhällsproblemen	23
3.2 Sparsamt med alternativa resonemang	25
3.3 En majoritet av konsekvensanalyserna får godkänt	27
3.4 Tydlig beskrivning av mål och effekter saknas ofta	29
3.5 Kostnader och effekter utanför staten beskrivs sällan	30
4 Beredningsunderlagen har betydelse	33
4.1 Underlagen påverkar reformförslagets kvalitet	33
4.2 Inkomstreformerna har högre kvalitet på konsekvensanalyser och beskrivning av effekter	35
5 Utvärderingar – görs för sällan	37
5.1 Regeringen har initierat utvärderingar för mindre än hälften av reformerna	37
5.2 Mål eller förväntad effekt uppnås i hälften av fallen	39
5.3 Reformers kostnadsutfall avviker ofta från beräknad kostnad	40
6 Slutsatser och rekommendationer	42
6.1 Reformkedjan är inte starkare än sin svagaste länk	42
6.2 Två länkar i reformkedjan behöver stärkas	45
6.3 Rekommendationer	47
Referenslista	48
Bilaga 1. Bedömningskriterier och betygsnivåer	55
Bilaga 2. Förordningen om konsekvensutredningar	57
Bilaga 3. Urval av reformer med tillhörande utvärderingar	58
Bilaga 4. Betyg och information för bedömning av delfrågor	66

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringens förslag till beloppsmässigt stora reformer har varit välgrundade och väl analyserade. Granskningen har avgränsats till att omfatta propositionerna bakom 25 reformer som infördes 2000–2017. Riksrevisionen konstaterar att det finns betydande förbättringar att göra. Vidare har vi funnit att reformerna alltför sällan blivit utvärderade genom regeringens försorg. Slutligen är vår bedömning att precisionen i de beräkningar som lämnats i propositionerna i form av förväntade effekter och kostnader kan förbättras.

Granskningens resultat

Vi har granskat hur väl propositionerna beskriver olika frågeställningar, med betoning på vilka samhällsproblem som ska åtgärdas, vilka mål och effekter som eftersträvas, vilka konsekvenser som förslagen förväntas få och vilka kostnader som reformen beräknas medföra.

Den generella slutsatsen är att reformförslagen för ovannämnda områden alltför sällan uppfyller de krav man kan ställa för att underlaget ska kunna anses vara välgrundat och väl analyserat. I mer än hälften av fallen bedömer vi att det saknas en tillfredsställande beskrivning av reformernas förväntade effekter eller mål.

Det är rimligt, enligt Riksrevisionen, att regeringen i möjligaste mån redogör för en reforms förväntade effekter eller dess mål i kvantitativa termer. Det är centralt att det finns tydliga mål och förväntade effekter inför en framtida utvärdering.

Riksrevisionen konstaterar att knappt hälften av de reformer som vi undersökt har blivit utvärderade genom regeringens försorg. Totalt har emellertid 19 av 25 reformer blivit utvärderade, bland annat genom att Riksrevisionen har granskat 10 av reformerna. Riksrevisionen bedömer att det finns ett behov av att säkerställa att alla större reformer utvärderas. En offentlig utredning, Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, har tidigare kommit fram till samma slutsats. Regeringen har emellertid skrivit av utredningen utan att ha vidtagit några åtgärder.

Vår genomgång av utvärderingar av beloppsmässigt stora reformer visar att målen eller den förväntade effekten har uppnåtts i ungefär hälften av de 15 reformer där det varit möjligt att utvärdera reformernas mål eller förväntade effekt. Beträffande kostnadsberäkningarna i propositionerna har vi kunnat följa reformernas kostnadsutveckling i 13 fall. Även här är det i ungefär hälften av fallen där utfallen

varit någorlunda i linje med de ursprungliga beräkningarna, det vill säga att avvikelser efter tre år har varit mindre än 25 procent.

Riksrevisionen bedömer att en del av bristerna skulle kunna avhjälpas om Regeringskansliet hade bättre förutsättningar för att göra kvantitativa beräkningar. Tjänstepersoner inom Regeringskansliet som vi har intervjuat har påpekat att det kan vara svårt att göra beräkningar, bland annat på grund av brist på data, men även för att det saknas kvalificerade instrument för att beräkna kostnader och effekter för vissa områden.

En samlad budgetprocess syftar till att säkerställa att de samlade utgifterna inte överskrider en avsedd nivå och att de finanspolitiska målen kan nås. Granskningen visar emellertid att budgetordningen leder till att regeringen ibland lägger förslag i budgetpropositionen som inte är färdiganalyserade. Riksdagen fattar beslut om betydande resurser till ändamål som emellanåt bara är översiktligt beskrivna. I dessa fall återkommer regeringen med ett mer gediget beslutsunderlag i ett senare skede.

Det är långa ledtider från ett politiskt initiativ tills att en proposition ligger på riksdagens bord om beredningsprocessen ska ske enligt en etablerad ordning. För att undvika att riksdagen behöver ta ställning till en reform utan genomarbetat beslutsunderlag krävs god framförhållning från regeringen. Granskningen visar att regeringen ibland har prioriterat ett snabbt införande av reformer framför att ta fram ett genomarbetat beslutsunderlag. Riksrevisionen bedömer att det vore bättre att i möjligaste mån tillämpa en ordning där beslutsunderlaget föregår beslutet. Det skulle öka förutsättningarna för en effektiv prioritering av reformer och resurser.

Rekommendationer

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
- införa en rutin som säkerställer att alla stora reformer utvärderas.

1 Inledning

I ett antal tidigare studier har det framkommit att det finns återkommande brister i utredningsväsendets konsekvensanalyser. Riksrevisionen har i tidigare granskningar därtill funnit att bristerna tenderar att kvarstå i de propositioner som i ett senare skede lämnas till riksdagen.

Riksrevisionen har granskat regeringens propositioner bakom 25 beloppsmässigt stora reformer som genomfördes 2000–2017. Granskningen tar sikte på om innehållet i propositionerna svarar upp mot riktlinjerna för problembeskrivning, eftersträfvade mål och effekter, konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar.

Vi har också granskat i vilken utsträckning som regeringen har utvärderat de reformer som ingår i urvalet. I de fall det varit möjligt har vi även följt upp träffsäkerheten i de mål, effekter och kostnadsberäkningar som redovisades i propositionerna och jämfört dem med det senare utfallet. Vi har inte kunnat se att denna typ av undersökning genomförts i bred omfattning tidigare.

1.1 Motiv till granskning

Effektiv användning av statens resurser förutsätter välgrundade beslutsunderlag. När kostnaden för en reform tydligt avviker från vad som förväntades vid beslutstidpunkten uppstår flera problem. Det kan till exempel inte uteslutas att reformer som blir dyrare än beräknat indirekt tränger undan angelägna reformer. Om beslutsunderlaget hade varit mer rättvisande från början hade det kanske inte funnits parlamentariskt stöd för reformen. Därtill visar historiska erfarenheter att det kan vara svårt att omforma eller reversera införda reformer, även då dessa utvecklats på ett icke avsett sätt.

År 2004 granskade Riksrevisionen kommittéväsendet och fann att det förekom mycket stora brister i de kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser som kommittéerna utförde.¹ Utredningarna efterlevde dåligt de krav som fanns i Kommittéhandboken. Även andra studier har i närtid uppmärksammat liknande problem.²

¹ Riksrevisionen, *Förändringar inom kommittéväsendet*, 2004.

² Se till exempel Ramböll, *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*, 2014 och Forsstedt, *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, 2018.

År 2017 granskade Riksrevisionen de konsekvensanalyser som kommittéväsendet och Regeringskansliet tagit fram inför 26 migrationspolitiska beslut. Ett av huvudresultaten var att endast ett fåtal av utredningarna³ redovisade konsekvensanalyser på ett sätt som fullt ut motsvarar de krav som kan ställas på beslutsunderlag. Svagheter i dessa underlag återspeglades sedan också i de propositioner som lämnades till riksdagen.⁴

I denna granskning återkommer Riksrevisionen till den centrala frågeställningen om kvaliteten i regeringens beslutsunderlag. Vi har granskat propositionerna bakom 25 nya och beloppsmässigt stora reformer som genomfördes 2000–2017. Denna gång har vi även undersökt om reformerna följts upp och om de beräkningar som presenterats varit träffsäkra.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

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?

Med nya reformer avses införandet av verksamheter, system och regeländringar som syftar till att skapa nya samhällsnyttor eller nå nya målgrupper. Förändringar av ambitionsnivå i redan införda verksamheter och system såsom förändringar av antal anställda, bidragsvolym, skiktgränser och ersättningsnivåer ingår inte i granskningen.

Granskningen har företrädesvis inriktats mot de beloppsmässigt största nya inkomst- och utgiftsreformerna som genomfördes under perioden 2000–2017. Grunderna för urvalet av reformer diskuteras vidare i metodavsnittet.

³ Utredningsbetänkanden (SOU) eller promemorior i departementsserien (Ds).

⁴ Riksrevisionen, *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut, 2017*.

8 Riksrevisionen

1.3 Bedömningsgrunder

Genomarbetade beslutsunderlag och en strukturerad uppföljning utgör en viktig grund för att lyckas med nya reformer och annan statligt finansierad verksamhet. Denna vedertagna praxis kallar vi i denna rapport för reformkedjan och den består av: genomarbetade beslutsunderlag, utvärdering och korrigerande av reformer. De olika stegen är viktiga för att leva upp till budgetlagen som anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.⁵

1.3.1 Gällande styrdokument för beredningen av propositioner

De bedömningskriterier som används för att besvara den första delfrågan är utformade efter Statsrådsberedningens generella råd och riktlinjer som finns i Propositionshandboken⁶ och i Kommittéhandboken⁷ avsnitt om kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser.⁸

Bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) är inte bindande för regeringens och Regeringskansliets interna arbete med att ta fram beredningsunderlag, till exempel promemorior i departementsserien. Riksrevisionen har dock i tidigare granskningar bedömt att denna kvalitetsnorm även kan tillämpas på beslutsunderlag som är framtagna i Regeringskansliet.⁹

Det huvudsakliga styrdokumentet för Regeringskansliets beredning av propositioner är Propositionshandboken. Enligt handboken bör de problem- och konsekvensanalyser som har gjorts under beredningsarbetet redovisas i den proposition eller lagrådsremiss vari förslagen läggs fram.¹⁰ Vidare finns det riktlinjer för arbetet i Regeringskansliet med konsekvensutredningar.¹¹ Där anges bland annat att 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning bör tjäna som vägledning. Förordningen ställer förhållandevis långtgående krav på vad en konsekvensutredning ska innehålla, se bilaga 2.

⁵ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁶ Ds. 1997:1.

⁷ Ds. 2000:1.

⁸ Kommittéhandboken är en operationalisering av bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) och styr arbetet i statliga kommittéer.

⁹ Riksrevisionen, *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*, 2017, s. 18–27.

¹⁰ Ds. 1997:1, s. 73.

¹¹ Näringsdepartementet, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*, 2008.

1.3.2 Bedömningskriterier för den första delfrågan

I de ovan beskrivna styrdokumenterna framhålls ett antal frågeställningar som viktiga delar i ett väl utarbetat beslutsunderlag.¹² Ett urval av frågeställningarna utgör bedömningskriterier i granskningen, se bilaga 1. Vi har valt att ta med relativt många bedömningskriterier för att få en bred bild av vilken typ av information som lämnas till riksdagen i propositionerna. Alla bedömningskriterier är inte nödvändiga att redovisa i varje enskilt fall. Men sett över ett större antal propositioner bör de flesta bedömningskriterier vara relevanta att ta med.

Fyra grundläggande bedömningskriterier

Vi bedömer att nedanstående fyra bedömningskriterier är så grundläggande att de alltid bör vara med och vara väl beskrivna i propositionerna till riksdagen:

- problembeskrivningens omfattning och beskaffenhet
- konsekvensanalysens omfattning och beskaffenhet
- beskrivning av mål och/eller förväntade effekter
- beskrivning av beräknade kostnader.

Välgrundad information om dessa bedömningskriterier är nödvändig för att riksdagen ska kunna ta ställning till nya reformer och samtidigt beakta effektivitet och hushållning med statens resurser.

Vi granskar även förekomsten och beskrivningen av ytterligare ett antal frågeställningar som ofta kan komplettera beslutsunderlag med viktig information:

- Utpekas någon tydlig målgrupp?
- Finns ett kontrafaktiskt scenario beskrivet (nollalternativ)?
- Beskrivs andra alternativ för att komma till rätta med problemet?
- Finns en känslighetsanalys?
- Diskuteras reformens påverkan på andra offentliga system?

¹² Frågeställningarna behandlas framför allt i Kommittéhandboken och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

1.3.3 Bedömningsgrund för den andra och tredje delfrågan

Det finns en bred enighet bland de som arbetar med konsekvensanalyser och regleringsfrågor om vikten av att följa upp effekterna av genomförda åtgärder och att ha rutiner för återkoppling av resultaten så att regleringen kan förbättras.¹³

Den andra delfrågan undersöker i vilken utsträckning regeringen har verkat för att nya reformer utvärderats. Vår bedömning är att en klar majoritet av reformerna bör vara utvärderade genom regeringens försorg. Om reformens mål inte infrias i tillräcklig omfattning är det sannolikt att budgetutrymmet hade kunnat användas på ett effektivare sätt. Utvärderingar kan också ge vägledning om hur reformen kan justeras så att dess ursprungliga mål och kostnadseffektivitet kan uppnås.¹⁴

Den tredje delfrågan fokuserar på precisionen i de beräkningar och förutsägelser som gjorts i propositionerna. Att i förväg beräkna vilka mål som kan uppnås och vilka kostnader som kan uppstå för nya reformer kan vara olika svårt beroende på reformens komplexitet och tillgången till data. Men om statens resurser ska kunna användas så effektivt som möjligt är det fördelaktigt om beräkningarna kan komma så nära utfallet som möjligt.

1.4 Metod och genomförande

I granskningen ingår 25 beloppsmässigt stora reformer som genomfördes 2000–2017. Reformerna som valts är välagrensade och har påverkat såväl statens utgifter som dess inkomster, se tabell 1.

Vi har genomfört en dokumentstudie och betygsatt redovisningen i de propositioner där regeringen har presenterat reformerna. Några av reformerna har presenterats i samma budgetproposition, vilket innebär att vi har granskat 25 reformer i 21 propositioner. För att få en korrekt beskrivning har vi valt att använda begreppet reformförslag för de 25 propositionstexter som vi har granskat.

För 19 reformer finns det utvärderingar som regeringen, Riksrevisionen och andra statliga myndigheter eller fristående akademiker genomfört. Dessa har vi använt

¹³ Se till exempel Europeiska Kommissionen, *Better regulation guidelines*, 2017, OECD, *Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector. An Introduction*, 2017 och Forsstedt, *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, 2018.

¹⁴ Riksdagen har uppmärksammat vikten av utvärdering och 2001 genomfördes en förändring i riksdagsordningen (RO) som innebär att utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets område (förs. 2000/2001:RS1, bet. 2000/2001:KU23). År 2010 infördes även en sådan bestämmelse i 4 kap. 8 § regeringsformen (RF) om att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Se lagen (2010:1480) om ändring i regeringsformen.

för att besvara de frågeställningar som utgör bedömningsnorm för delfrågorna 2 och 3. För sex reformer har det varit möjligt för oss att identifiera kostnadsutfall trots att denna information inte funnits med i utvärderingarna. I bilaga 3 finns en sammanställning av de reformer som ingår i urvalet och de utvärderingar som använts. Bilaga 4 innehåller en sammanställning av de betyg och övrig information som använts för att besvara delfrågorna 1–3.

Vi har även genomfört intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och tidigare anställda på Regeringskansliet, för att skapa oss en bättre bild av vad som kan ligga bakom de resultat som framkommit i vår dokumentstudie. De fem tjänstepersoner som vi intervjuat har alla tjänstgjort under lång tid (12–25 år) på Regeringskansliet och har bred erfarenhet från arbete med propositioner.

Tabell 1 Stora nya reformer under perioden 2000–2017

Nr	Reform	Prop.	Belopp (mdkr)
1	Inkomstskattereform steg 1	1999/2000:1 (s. 188)	-11,8
2	Maxtaxa och allmän förskola m.m.	1999/2000:129	-5,6
3	Investeringsbidrag för nybyggnad av hyresbostäder	2000/01:100 (s. 165)	-2,5 (T)
4	Äldreförsörjningsstöd	2000/01:136	-0,7
5	Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen	2000/01:149	-0,9
6	Skattereduktion för fackföreningsavgifter och a-kassa	2001/02:36	-3,5
7	Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder	2002/03:98	-4,3 (T)
8	Försök med trängselskatt i Stockholm	2003/04:145	3 (T)
9	Skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus	2003/04:163	-2,4 (T)
10	Skattereduktion för arbetsinkomster – s.k. jobbskatteavdrag, steg 1	2006/07:1 (s. 136)	-38,7
11	Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år	2006/07:84	-4,0
12	Jobb- och utvecklingsgaranti	2006/07:89	-2,1
13	Skattelättnader för hushållstjänster, m.m.	2006/07:94	-1,3
14	En jobbgaranti för ungdomar	2006/07:118	-1,9

Nr	Reform	Prop.	Belopp (mdkr)
15	Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.	2007/08:27	+/- 16,3
16	Prestationsbunden vårdgaranti – s.k. kömiljard	2008/09:1 (Uo 9, s. 57)	-1
17	Sänkt bolagsskatt och vissa andra skatteåtgärder för företag	2008/09:65	+/- 6,8
18	Nyanlända invandrades arbetsmarknadsanpassning	2009/10:60	-0,9
19	Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster	2011/12:1 (s. 263)	-4,6
20	Investeringsparkonto m.m.	2011/12:1 (s. 277)	-2,1
21	Särskild löneskatt för äldre	2015/16:1 (s. 235)	1,7
22	Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus och utomhusmiljöer	2015/16:1 (Uo 18, s. 48)	-1
23	Stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande	2015/16:1 (Uo 18, s. 50)	-1,3
24	Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande	2015/16:1 (Uo 18, s. 51)	-3,2
25	Kemikalieskatt	2016/17:1 (s. 321)	2

Anm.: Belopp som anges i tabellen avser reformernas varaktiga effekt på statens budget eller den effekt som beräknats för sista året i budgeten, det vill säga år 3 eller 4. Belopp som är märkta med (T) anger den totala effekten för ett tidsbegränsat stöd eller bidrag. Belopp som är markerade med +/- anger att reformens olika delar tillsammans beräknades ha en neutral effekt på statens budget.

1.4.1 Urval av reformer

Urvalet av reformer bygger på en dokumentstudie av de ekonomiska propositioner¹⁵ som lades fram för budgetåren 2000–2017. Vi har studerat Finansplanen och reformtabeller med tillhörande textavsnitt för både utgifter och inkomster. Reformtabellerna i de ekonomiska propositionerna beskriver reformernas direkta effekt på statens budget.

I ett första steg har vi sorterat ut de beloppsmässigt största reformerna som syftar till att lösa nya uppgifter eller träffa nya målgrupper. Reformerna som vi betraktat som svåra att klassificera har vi valt att inte ta med. Vidare har vi även exkluderat

¹⁵ Med ekonomiska propositioner avses budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen.

reformer som ingår i större komplexa system såsom socialförsäkringssystemet eller som tillhör politikområden som hanteras med sammanhållna propositioner såsom försvar, infrastruktur och forskning. Det första steget i urvalsprocessen resulterade i 59 nya stora reformer som alla hade belopp som översteg 0,7 miljarder kronor.

I ett andra steg har vi sorterat ut de största reformerna för tre olika tidsperioder för att uppnå en någorlunda jämn fördelning av reformer över hela den undersökta perioden. Förutom att ta med de beloppsmässigt största reformerna har vi även strävat efter att få en någorlunda jämn fördelning mellan inkomster och utgifter för de olika tidsperioderna. Det andra steget i urvalsprocessen medförde att 36 reformer kvarstod.

I det tredje och sista steget i urvalsprocessen har vi strävat efter att välja reformer som är väl avgränsade för att underlätta del två i granskningen. Där undersöker vi om reformen utvärderats och vad utvärderingen utvisat beträffande precisionen i reformförslagets beräkningar av mål, effekter och kostnader. Reformers som införts till följd av snabbt uppkomna situationer¹⁶ har vi inte tagit med. Detsamma gäller vissa reformer som, företrädesvis till följd av regeringsskifte, avvecklats tidigare än vad som var planerat vid införandet. Flera reformer i urvalet har genomförts i flera steg, till exempel jobbskatteavdraget och inkomstskattereformen. I dessa fall har vi behandlat första steget i reformen medan övriga steg inte ingår i granskningen. För att undvika en för stor tyngdpunkt mot reformer inom bostadspolitik och arbetsmarknadsområdet har vi i vissa fall frångått principen om att välja de beloppsmässigt största reformerna. Efter denna sällning återstod 25 reformer.

Vår bedömning är att urvalet tämligen väl täcker populationen av beloppsmässigt stora reformer som genomfördes under perioden. Eftersom urvalet består av väl avgränsade reformer bör det generellt sett vara något lättare att i propositionerna beskriva reformernas syfte, mål och kostnader. Även förutsättningarna för att genomföra utvärderingar bör vara något bättre för denna typ av reform jämfört med andra stora reformer.

1.4.2 Underlag för bedömning av första delfrågan

Till varje bedömningskriterium har vi utvecklat ett betygssystem för att klassificera den information som redovisas i propositionerna, se bilaga 1.¹⁷ För den första delfrågan bedömer vi enbart förekomsten av beskrivningar.

¹⁶ Till exempel finanskrisen 2008 och stormen Gudrun 2005.

¹⁷ Att använda Scorecard är en vanlig metod i den här typen av undersökningar, se Forsstedt, *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, 2018.

Fyra betygsnivåer

För att leva upp till kraven på god hushållning med resurser ska beslut helst baseras på en kvantitativ beskrivning av samhällsproblem, kostnader, mål och effekter. En del frågeställningar kan dock vara svåra att beskriva på detta sätt och då används normalt kvalitativa resonemang och analyser. Detta återspeglas i vårt betygsystem, där betyg 4 anger att informationen är kvantitativ och betyg 3 att informationen är av mer kvalitativ natur.

Betyg 2 återspeglar att bedömningskriteriet beskrivs utan vare sig kvantitativ eller kvalitativ information. Det kan till exempel handla om att målet med en viss åtgärd beskrivs som att sysselsättningen eller bostadsbyggandet ska öka utan att närmare gå in på vad det innebär i övrigt. Betyg 1 återspeglar att bedömningskriteriet behandlas rudimentärt eller att information saknas.

För att vi ska anse att beskrivningen av reformförslagen lever upp till de riktlinjer som finns i styrdokumentet bör betygen för hela urvalet ha en tydlig tyngdpunkt på de två högsta betygen.

För två bedömningskriterier avviker betygsnivåerna från principen ovan. Det gäller beskrivningen av reformens kostnader och alternativa lösningar. För att få betyg 3 och 4 för beskrivningen av alternativa lösningar krävs olika grader av kvalitativ analys, se bilaga 1. För att få betyg 2 för beskrivningen av kostnader krävs att förslaget innehåller en adekvat beskrivning av budgeteffekten på kort sikt. För att få betyg 3 krävs dessutom att kostnaden för andra aktörer som påverkas av reformen beskrivs. För betyg 4 ökas kraven ytterligare till att även omfatta reformens långsiktiga effekter för offentlig sektor.

1.4.3 Underlag för bedömning av andra och tredje delfrågan

För att svara på den andra delfrågan har vi sammanställt information om hur stor andel av de 25 reformerna i urvalet som har följts upp. Vi har också undersökt i vilken utsträckning som regeringen tagit initiativ till detta och huruvida både reformens mål och kostnader följts upp. Eftersom urvalet i granskningen består av beloppsmässigt stora och nya reformer bör regeringen enligt vår bedömning ha verkat för att en klar majoritet av reformerna blivit utvärderade.

För att svara på den tredje delfrågan har vi undersökt hur väl utfallet av de reformer som ingår i urvalet stämmer överens med de mål, effekter och kostnader som redovisades i propositionerna. Undersökningen utgår från tre bedömningskriterier: reformens effekter, reformens kostnader efter cirka 3 år och reformens långsiktiga kostnader. I detta sammanhang avser kostnaderna reformens effekt på statens

budget. Vid varje bedömning använder vi oss av ett betygsystem i fyra steg, se bilaga 1. Betygssystemet syftar till att ge en bild av precisionen i de beräkningar som redovisats i propositionerna.

1.4.4 Identifiering av utvärderingar

De utvärderingar som vi använt i granskningen är genomförda av regeringen, Riksrevisionen och andra statliga myndigheter och fristående akademiker. Utvärderingar gjorda av intresseorganisationer ingår inte. För att hitta utvärderingar har vi genomfört följande åtgärder:

1. Vi har undersökt den proposition där reformen presenterades för att klarlägga om någon uppföljning var planerad och om någon myndighet var utpekad att genomföra den.
2. Vi har genomfört sökningar på internet med reformens namn och andra centrala begrepp.
3. Vi har frågat Regeringskansliet om de har kännedom om några fler utvärderingar än de som vi hittat.
4. Vi har frågat Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat om de genomfört några utvärderingar av de reformer som vi granskat.

Urvalet av reformer sträcker sig över en relativt lång tidsperiod och vi kan inte med säkerhet fastslå att vi hittat alla relevanta utvärderingar. Samtidigt är de reformer som ingår i urvalet välkända, vilket minskar risken för att vi eller Regeringskansliet missat någon utvärdering som borde ha ingått i granskningen. I bilaga 3 redovisas vilka utvärderingar som använts i granskningen.

1.4.5 Känslighetsanalys av betygsättning

Det är stora skillnader mellan olika reformförslag, och oavsett komplexitet har vi använt samma bedömningskriterier och betygsystem. Betygsättningen har inte alltid varit självklar. Därför har vi tillåt oss att sätta två olika omdömen i de fall då projektgruppen inte varit enig. Dessa skillnader är begränsade och påverkar inte våra slutsatser. Vi har även genomfört en känslighetsanalys där vi undersökt underlaget med både de högsta och de lägsta omdömena. Till detta kan läggas att vi studerat ett relativt stort antal reformer, och därmed begränsas risken för att enskilda bedömningar påverkar den övergripande bilden. I rapporten redovisas genomgående det högsta omdömet som reformerna fått på alla kriterier.

1.4.6 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Krister Jensevik (projektledare) och Jörgen Appelgren. Albin Magnusson (praktikant) har också bidragit i arbetet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Reformers väg in i budgetprocessen

Framställningarna i de propositioner som vi analyserat är väldigt olika i omfattning. Det finns exempel på reformer som beskrivs på en sida i budgetpropositionen medan det i andra fall kan handla om reformer som beskrivs i särpropositioner på hundra sidor. Hur regeringen väljer att presentera reformer påverkas bland annat av budgetprocessen och de beredningskrav som finns.

Efter 1990-talskrisen reformerades budgetprocessen och en rambeslutsmodell infördes. Denna ordning har styrt budgetprocessen sedan hösten 1996. Granskningen visar att en konsekvens av budgetordningen är att det är vanligt förekommande att riksdagen beslutar om stora avsättningar till reformer utan att ha något genomarbetat beslutsunderlag som grund. En annan konsekvens av budgetordningen är att regeringen ibland lägger in vad som motsvarar en särproposition i budgetpropositionen för att säkerställa att förslaget får stöd i riksdagen. Vi kan också konstatera att regeringen ibland, under normala tider, föreslagit beloppsmässigt stora reformer utan att de har remissbehandlats.

2.1 Alla reformer måste hanteras i budgetprocessen

En reformerad budgetprocess och en rambeslutsmodell infördes efter 1990-talskrisen.¹⁸ Detta uppifrån-och-ner-perspektiv skulle säkerställa att behandlingen i riksdagens utskott inte medförde en oönskad utgiftsutveckling. Ordningen har styrt budgetprocessen sedan behandlingen av budgetpropositionen för 1997.

Budgetpropositionen ska omfatta alla statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret.¹⁹ Härigenom får riksdagen en samlad helhetsbild av regeringens förslag och ekonomiska politik. Riksdagsordningen anger vidare att ett ärende som gäller statens budget för det närmast följande budgetåret ska avgöras före budgetårets början.²⁰

Ovanstående regler sätter gränser för regeringens agerande vid införandet av nya reformer. Alla reformers utgifter eller inkomstbortfall ska ingå i budgetpropositionen, även om det finns vissa möjligheter till undantag.²¹

¹⁸ Bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424 och bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:5.

¹⁹ 9 kap. 5 § RO.

²⁰ 11 kap. 15 § RO.

²¹ Om det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl kan regeringen lägga en proposition som påverkar statens inkomster eller utgifter för nästföljande budgetår efter budgetpropositionen, se 9 kap. 5 § RO.

En tjänsteperson som vi intervjuat framhöll att arbetet med reformförslag bör inledas kring årsskiftet innan budgetpropositionen ska presenteras för riksdagen. Detta är en förutsättning för att hinna med att remissbehandla nya reformer.²²

2.2 Det tar tid att bereda nya reformer

Hur mycket arbete som krävs för att utarbeta en proposition varierar naturligtvis med frågans komplexitet och omfattning. Av Propositionshandboken framgår att handläggaren i normala fall, med en text på 30–50 sidor, bör planera för att arbetet i Regeringskansliet tar 95–200 dagar. Exklusive lagrådsbehandling handlar det om 80–155 dagar. När propositioner innehåller författningar som ska börja gälla från och med den 1 januari bör huvudregeln vara att planera in remissbehandling under våren.²³

I arbetet med propositionen utgår handläggaren normalt från ett beredningsunderlag. Det kan vara ett betänkande från en statlig utredning (SOU) eller ett förslag som utarbetats inom Regeringskansliet och som presenterats i en departementspromemoria (Ds) eller som en intern promemoria (PM).²⁴ Dessa underlag ska normalt remitteras, och huvudregeln är att remisstiden bör uppgå till minst tre månader. Det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) som styr behovet av remissbehandling.²⁵

Det är således långa ledtider från ett politiskt initiativ tills att en proposition ligger på riksdagens bord. Den på pappret kortaste vägen innefattar en intern PM, remissbehandling, vid behov lagrådsremiss och till sist propositionsskrivande. Det är krävande att hinna med att genomföra detta inom den tidsram på omkring nio månader som nämndes tidigare. Det krävs således att den politiska ledningen har god framförhållning för att nya reformer ska kunna introduceras i budgeten ackompanjerat med ett välgrundat beslutsunderlag.

²² Intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-25.

²³ Ds 1997:1.

²⁴ Regeringskansliet kan även välja att använda en myndighetsrapport som beredningsunderlag, men det finns inget sådant exempel i vårt urval.

²⁵ "Vid beredningen av ett regeringsärende skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig." Ds 1997:1, s. 29.

2.3 Resurstilldelning först, sedan beslutsunderlag

Det har varit vanligt förekommande att regeringen ber riksdagen att avsätta resurser till ändamål som ännu inte är väl beskrivna. Det gör regeringen genom att kortfattat avisera reformer i de ekonomiska propositionerna samtidigt som den anger att den avser att återkomma med utförligare beskrivningar och lagförslag i senare särpropositioner eller ekonomiska propositioner. Det är först i det senare skedet som riksdagen får en tydligare bild av de problem som reformen ska hantera, vilka konsekvenser som kommer att uppstå och vilka mål eller effekter som regeringen önskar uppnå med reformen.

Av de 25 reformer som granskats var det bara för 2 som riksdagen hade tillgång till en särproposition eller ett reformförslag innan reformen aviserades i budgeten. I 14 fall presenterades reformförslaget i samband med det budgetbeslut då reformen skulle införas. I 9 fall kom reformförslaget efter det att reformen tilldelats resurser i budgeten. I 5 av dessa fall kom särpropositionen efter det att budgetåret börjat.

Politiska prioriteringar behöver klargöras i tid

För att nya reformförslag ska kunna remissbehandlas under våren behöver underlagen till reformerna utarbetas i början av året. De tjänstepersoner som vi intervjuat påpekar att det inte alltid är så lätt att få den politiska ledningen att prioritera bland tänkbara reformförslag vid den tidpunkt som tjänstepersonerna anser vara nödvändig för att ta fram ett gediget beslutsunderlag. Om arbetet kommer i gång sent får beredningen snabbas på, och då blir konsekvensanalysen ofta begränsad till att omfatta beskrivningar av kvalitativ karaktär.²⁶

Budgetarbetet innebär att regeringen måste prioritera mellan olika angelägna åtgärder och reformer. De resurser som slutligen avsätts för ett specifikt ändamål i budgetpropositionen blir inte alltid i nivå med vad det ansvariga statsrådet hemställt om i regeringens interna budgetarbete. Den slutliga utformningen av reformen får då anpassas till de avsatta medlen.²⁷ Ibland måste tjänstepersonerna då anpassa ett tidigare framtaget beslutsunderlag till ett nytt, lägre belopp, vilket kan påverka den information som återges till riksdagen.²⁸

²⁶ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21; intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-25.

²⁷ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21 och intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

²⁸ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

Nya reformer i första budgeten efter regeringsskifte

Efter ett riksdagsval är tiden för politiska förhandlingar och införandet av nya reformer mycket knapp; budgetpropositionen ska ett valår vara lagd senast 15 november.²⁹ År 2006 lade regeringen sin första budgetproposition 29 dagar efter valet, och 2014 var perioden 39 dagar. Det är en väldigt kort tid att ta fram ett gediget beslutsunderlag på, framför allt om det handlar om många olika reformförslag. En sedvanlig remissbehandling som beskrevs ovan rymmer inte inom dessa tidsramar.

En framkomlig väg i sådana lägen har visat sig vara att avsätta resurser i budgetpropositionen och återkomma med ett genomarbetat beslutsunderlag i ett senare skede. Det har också förekommit att nya reformer införts vid årsskiftet efter ett riksdagsval utan remissbehandling. Att regeringen inte genomfört ett remissförfarande har också förekommit i andra sammanhang än strax efter val. Det är enligt Propositionshandboken möjligt att avvika från remissbehandling, men viljan att snabbt införa en reform under normala förhållanden är inte ett skäl som nämns.³⁰

Regeringen kan säkerställa reformer genom att lägga dem i budgetpropositionen

Regeringar kan lägga in sina reformförslag i de ekonomiska propositionerna för att säkerställa ett införande.³¹ På detta sätt kan även åtgärder som kanske kan vara svåra att få riksdagens stöd för som enskilt förslag lotsas igenom riksdagen med stöd av reglerna för budgetprocessen.

Tidsglapp mellan regeringsformens och riksdagsordningens krav

Riksrevisionen konstaterar att det, när politiska initiativ om beloppsmässigt stora reformer kommer in sent i budgetprocessen, kan uppstå en konflikt mellan regeringsformens beredningskrav och kravet enligt riksdagsordningen att alla reformers inkomster och utgifter ska ingå i budgetpropositionen. En vanlig lösning har varit att följa riksdagsordningen och att återkomma med beslutsunderlaget i ett senare skede. Det medför att riksdagen får ta beslut om kostnader för en ny reform utifrån ett beslutsunderlag som inte kan anses uppfylla regeringsformens beredningskrav. Beredningskravet uppfylls dock i ett senare skede när regeringen redovisar beslutsunderlaget, vanligen i en särproposition.

²⁹ Tillägsbestämmelse 9.5.1 till riksdagsordningen.

³⁰ Ds. 1997:1, se avsnitt 3.4.1 och 13.1.

³¹ Intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-25.

2.4 Reformerna kommer in i budgetprocessen på olika sätt

Flera av de reformer som ingår i vårt urval har ursprungligen också varit viktiga vallöften, och de två mest framträdande är jobbskatteavdraget och maxtaxa och allmän förskola. I en av våra intervjuer framkom ett illustrativt sätt att beskriva hur olika typer av reformbehov uppstår. Intervjupersonen delade översiktligt in reformer i två grova grupper. Alla reformer passar dock inte in i dessa två grupper.³²

Den första varianten handlar om "vardagsreformer" som bland annat emanerar från den löpande uppföljning som genomförs inom Regeringskansliet och på olika myndigheter. Under våren analyserar medarbetare på Regeringskansliet vilka resultat som uppnåtts i förhållande till de mål riksdagen beslutat om. Regeringen är skyldig att redovisa detta i budgetpropositionen.³³ En sådan uppföljning kan identifiera avvikelser från utstakade målsättningar och generera reformförslag som ska rätta till de brister som upptäckts.

Den andra varianten beskrivs som "vallöftesreformer" som syftar till förändringar i samhällsystemen. Det är förslag som politiska partier gått till val på att införa. Här har själva förändringen ett egenvärde. Flera av reformerna i vårt urval är av denna typ, se tabell 1.

³² Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

³³ Regeringen, "Den statliga budgetprocessen steg för steg", hämtad 8 mars 2022.

3 Reformförslagen kan beskrivas bättre

Den första delfrågan handlar om huruvida problembeskrivningar, konsekvensanalyser, kostnadsberäkningar och beskrivningar av mål och förväntade effekter är utformade i enlighet med relevanta styrdokument och riktlinjer.

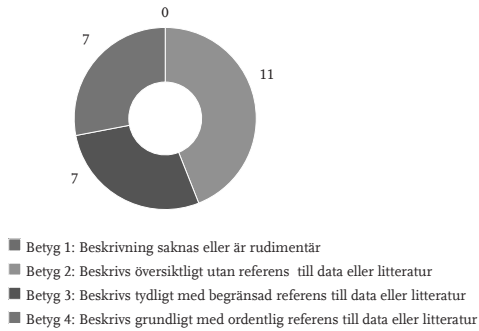
Vi finner att det finns en betydande förbättringspotential. Detta grundas i att det är vanligt förekommande att propositionerna inte lever upp till de riktlinjerna som anges i styrdokumentet. Resultatet för de fyra grundläggande bedömningskriterierna har inte en tydlig tyngdpunkt mot de två högsta betygen. Vi bedömer att knappt 60 procent av de granskade reformförslagen har en tillfredsställande problembeskrivning. Beträffande konsekvensanalyserna bedömer vi att två tredjedelar är på en tillfredsställande nivå. I 5 fall av 25 saknas det dock helt konsekvensanalyser. Vad gäller de mål och effekter som reformen förväntas uppnå är det mindre än hälften, 42 procent, av beskrivningarna som bedöms vara tillfredsställande. Samma bedömning gör vi beträffande de kostnadsberäkningar som återfinns i propositionerna. Beskrivningen brister främst avseende vilka kostnader som uppstår utanför staten och vilka långsiktiga effekter som uppstår på den offentliga budgeten.

3.1 Ofta översiktlig beskrivning av samhällsproblemen

En tydlig problembeskrivning kan vara en lämplig utgångspunkt för att förstå huruvida den föreslagna åtgärden kan åtgärda de samhällsproblem som ska hanteras. Vidare torde en framtida uppföljning av reformens verkan och kostnadskonsekvenser vara betjänt av att problemets omfattning i utgångsläget beskrivs med tydligt stöd av data.

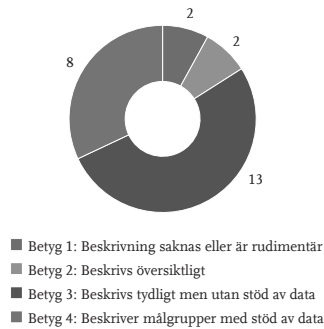
Som framgår av diagram 1 visar vår genomgång att det i 14 av 25 fall ges en tydlig eller grundlig problembeskrivning som innehåller referenser till data eller litteratur. Men i 11 fall bedömer vi att problembeskrivningen är av mer översiktlig eller allmän karaktär. Beskrivningen kan förvisso vara omfattande men saknar dataunderlag eller referenser till adekvat litteratur.

Diagram 1 Beskrivning av samhällsproblemens beskaffenhet och omfattning



En central frågeställning i diskussionen om olika samhällsproblem är vilka grupper och hur många individer som är påverkade. De flesta reformförslag som granskats, 21 av 25, beskriver tydligt vilken målgruppen är. Ibland sker detta med stöd av data men oftast är det utan data, se diagram 2. I 2 fall finns det en utpekad målgrupp men vi har klassificerat beskrivningen som översiktlig. I 2 fall utpekas ingen målgrupp för reformen.

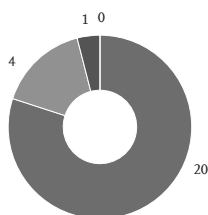
Diagram 2 Utpekas någon tydlig målgrupp?



3.2 Sparsamt med alternativa resonemang

Det är ovanligt att propositioner beskriver ett kontrafaktiskt scenario (nollalternativet), det vill säga vad som kommer att ske om ingen åtgärd vidtas, se diagram 3. Kommer problemen växa, bestå eller avta? I 20 av de granskade reformförslagen redovisas inte något nollalternativ. I 4 fall beskrivs den framtida utvecklingen översiktligt och i 1 fall görs en beskrivning av den framtida utvecklingen i kvalitativa termer om ingen åtgärd vidtas.

Diagram 3 Finns ett kontrafaktiskt scenario beskrivet i konsekvensanalysen?



- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentär
- Betyg 2: Beskriver framtida utveckling översiktligt
- Betyg 3: Beskriver framtida utveckling tydligt i kvalitativa termer
- Betyg 4: Beskriver framtida utveckling i kvantitativa termer (kostnad/effekt)

Av våra intervjuer med tjänstepersoner som arbetat på Regeringskansliet framgår att det över tid funnits en ambition om att propositionerna ska bli mer kortfattade.³⁴ Möjligen kan detta ha medfört att ett kontrafaktiskt scenario inte uppfattas som nödvändigt att ta med. En annan synpunkt som framfördes var att nollalternativet är överspelat när propositionen läggs eftersom regeringen bestämt sig för att vidta åtgärder på området.³⁵ I en intervju framfördes att problembeskrivningen ibland kan anses utgöra ett nollalternativ.³⁶

Enligt Kommittéhandboken kan det vara bra att presentera och resonera om olika lösningar för att komma till rätta med ett samhällsproblem och låta de olika

³⁴ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24.

³⁵ Intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24.

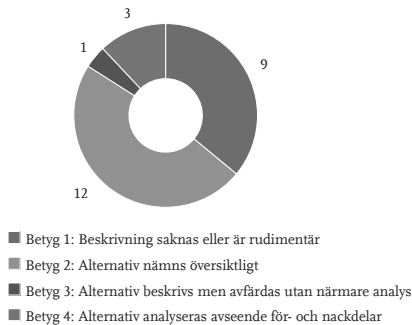
³⁶ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

alternativen vägas emot varandra.³⁷ Enligt Propositionshandboken kan det ibland vara lämpligt att ange alternativa lösningar.³⁸

Av våra intervjuer framgår emellertid att en vanligt förekommande hållning är att det inte finns något behov av att redovisa olika alternativ eftersom regeringen bestämt sig för ett förslag. Alternativa förslag kan diskuteras i beredningen och redovisas i beredningsunderlag men bara ett förslag brukar sedermera presenteras för riksdagen. Det har också nämnts att det skulle kunna uppfattas som förvirrande med flera alternativ, eftersom det skulle kunna tolkas som att regeringen inte fullt ut tror på sitt valda förslag. Ambitionen att skriva kortare kan också vara en bidragande orsak till att faktorer som inte uppfattas som centrala sorteras bort.³⁹

Detta kan förklara varför det inte är speciellt vanligt att regeringen mer utförligt redogör för alternativa lösningar, se diagram 4. I nio fall nämns inte någon alternativ lösning och i tolv fall nämns ett alternativ översiktligt. I tre reformförslag görs en genomgång av alternativa lösningar och deras för- och nackdelar. I ett fall beskrivs ett alternativ men det avfärdas utan närmare analys.

Diagram 4 Beskrivs andra alternativ för att komma till rätta med problemet?



³⁷ Ds 2000:1, s. 105.

³⁸ Ds 1997:1, s. 53.

³⁹ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21; intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21; intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-25.

3.3 En majoritet av konsekvensanalyserna får godkänt

Konsekvensanalyser är en central del i varje proposition. Propositionshandboken anger att beslut om bland annat lagar ska föregås av en grundlig analys av de problem som förslagen är avsedda att lösa och av konsekvenserna för dem som berörs av förslagen.⁴⁰

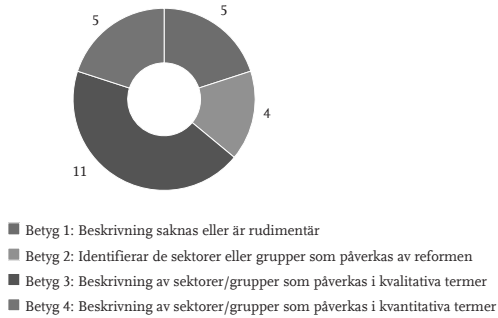
Granskningen visar emellertid att det finns stora brister i detta avseende i 5 av de 25 granskade reformförslagen eftersom konsekvensanalysen antingen saknas eller är rudimentär. Majoriteten av reformförslagen, cirka två tredjedelar, har en tillfredsställande konsekvensbeskrivning. Där beskrivs hur olika grupper eller sektorer påverkas av förslagen, antingen i kvalitativa eller i kvantitativa termer. I 4 fall identifieras vilka grupper eller sektorer som påverkas av förslagen men utan att det görs någon kvalitativ bedömning. Sammantaget innebär det att cirka en tredjedel av de granskade propositionerna antingen saknar konsekvensanalys eller bara har en enklare beskrivning av hur förslagen påverkar olika delar av samhället.

Vi har gett bättre omdömen om konsekvensanalyserna än för de övriga tre grundläggande kriterierna. Under den period som vi undersökt har regeringen vidtagit åtgärder för att förbättra arbetet med konsekvensutredningar. Sedan 2008 har Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppgift att verka för metodutveckling och rådgivning gentemot myndigheter avseende konsekvensutredning vid regelgivning. År 2015 fick Tillväxtverket ansvar för att även stödja kommittéer och särskilda utredare samt Regeringskansliet.⁴¹ I vår undersökning kan vi dock inte se att konsekvensanalyserna fått högre omdömen under den senare delen av perioden.

⁴⁰ Ds 1997:1, s. 73.

⁴¹ Rådgivningen framgår av Ekonomistyrningsverket, *Vägledning Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*, 2015 och Tillväxtverket, "Handledning för konsekvensanalyser", hämtad 2022-03-14.

Diagram 5 Konsekvensanalysens omfattning och beskaffenhet

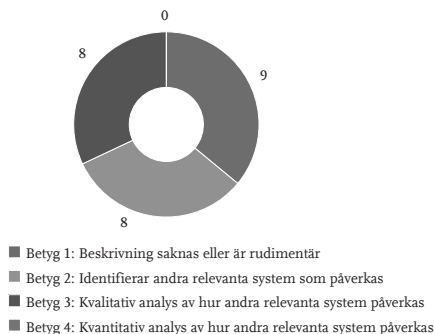


I vissa fall är det särskilt svårt att uppskatta en reforms effekter. Ett sätt att ge beslutfattare ett bredare beslutsunderlag är att identifiera de mest centrala delarna i reformen och göra känslighetsanalyser för olika tänkbara utfall av dessa.⁴² Det är emellertid ovanligt att regeringen redovisar känslighetsanalyser i propositioner. I 3 fall har vi bedömt att det inte varit funktionellt att göra en känslighetsanalys. Av de kvarstående 22 reformförslagen har en enklare känslighetsanalys beskrivits i 2 fall. Någon kvalitativ eller kvantitativ analys har dock inte redovisats.

När lagar och regler ändras eller när nya införs kan det ge földeffekter för andra offentliga system. Vi har granskat i vilken utsträckning som regeringen har tagit upp denna frågeställning. I 9 fall finns det ingen analys av dynamiska effekter på andra offentliga system. Det är svårt att värdera denna observation, för vi kan inte avgöra om regeringen har gjort bedömningen att inga andra system påverkas av reformen eller om regeringen har underlåtit att göra en sådan bedömning. I de 16 fall där regeringen diskuterar effekter på andra system är det ungefär lika vanligt att det sker en beskrivning av vilka system som påverkas som att regeringen gör en kvalitativ analys av hur reformen inverkar på andra system. Någon kvantitativ analys förekommer inte.

⁴² Riksrevisionen har tidigare påtalat vikten av att beskriva osäkerheter i beslutsunderlag, se Riksrevisionen, *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*, 2017.

Diagram 6 Diskuteras reformens påverkan på andra offentliga system?



3.4 Tydlig beskrivning av mål och effekter saknas ofta

Regeringen har naturligtvis ett syfte med varje reform som den genomför. Vi har granskat hur tydlig regeringen är i propositionerna med vilka effekter som reformen förväntas generera och/eller vilka mål som ska uppnås.

Genomgången visar en ganska spridd bild. Det är vanligt förekommande att beskrivningen av effekter och mål är på ett övergripande plan, och så är fallet i 12 av de 25 reformförslagen. I 3 propositioner är målen endast allmänt hållna. I 10 fall ges en mer utförlig beskrivning där mål eller effekter är beskrivna i kvalitativa eller kvalitativa termer nedbrutna på grupper eller sektorer. Det innebär att det bara är i 40 procent av reformförslagen som beskrivningen av mål eller förväntade effekter uppnår en tillfredställande nivå. Avsaknaden av tydliga mål eller förväntade effekter är en försvärande omständighet när en reforms effektivitet ska följas upp.

I våra intervjuer med tjänstepersoner som verkat i Regeringskansliet framkom flera erfarenheter av varför beskrivningar av mål och effekter är bristfälliga. Bristen på data och beräkningsmodeller framfördes av alla intervjupersoner som gränssättande i många fall.⁴³ Det framfördes även att politiska faktorer kan spela in

⁴³ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21; intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21; intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-25.

i vissa enskilda fall. Ibland är regeringspartierna eller regeringen och dess underlag i riksdagen inte överens sinsemellan om vilka mål eller effekter som ska uppnås. Den politiska förhandlingen kan då medföra att det blir nödvändigt att vara otydlig med målen.⁴⁴

Diagram 7 Beskrivning av mål och/eller förväntade effekter



3.5 Kostnader och effekter utanför staten beskrivs sällan

Beräkningar av en reforms förväntade kostnader är nödvändiga för att säkerställa dess finansiering, vare sig den ska finansieras via en specifik åtgärd eller rymmas inom det totala reformutrymmet. Informationen är också vital för att i efterhand kunna utvärdera reformens kostnadseffektivitet. En analys av kostnadskonsekvenserna av förslagen krävs även av det skälet att varje departement ansvarar för att också de effekter som departementets förslag får inom andra än de egna utgiftsområdena finansieras.⁴⁵

Regeringskansliets interna krav för budgetarbetet utgör en grund för beräkningarna i propositionerna.⁴⁶ De offentligfinansiella effekterna är partiella och beräknas separat för varje föreslagen åtgärd. Utgångspunkten är att beräkningarna ska täcka den offentligfinansiella effekten för ikraftträdandeåret och två år framåt i

⁴⁴ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

⁴⁵ Ds 1997:1, s. 73.

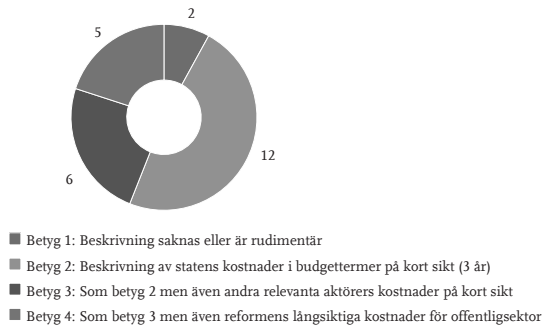
⁴⁶ Vid ändringar i skatte- och avgiftsregler används till exempel Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2022, 2022*.

tiden. Av våra intervjuer framgår att tjänstepersonerna inte uppfattar att det finns några formella krav på att beskriva vilka effekter som uppstår utanför den offentliga sektorn.⁴⁷ Av Kommittéhandboken framgår emellertid bland annat att påverkan på kommunala självstyrelsen och små företag ska belysas. Våra bedömningskriterier utgår från att även andra aktörers kostnader behöver beskrivas för att det ska betraktas som en tillfredsställande redogörelse av reformens kostnader.

Granskningen visar att regeringen i 12 fall av 25 enbart har redogjort för offentligfinansiella effekter för de kommande tre åren. I 11 fall har kostnader för andra aktörer beskrivits, och i 5 av dessa finns det även en beräkning av reformens långsiktiga kostnad för offentlig sektor. I 2 fall saknas en beräkning av kostnaderna för offentlig sektor.

Vidare kan vi konstatera att långsiktiga eller varaktiga effekter på statens budget ofta redovisas i budgetpropositionens reformtabeller, men att denna information sällan finns med när reformerna presenteras i särpropositioner.

Diagram 8 Beskrivning av beräknade kostnader



⁴⁷ Intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24.

Av våra intervjuer framgår det att det vanligen finns mer underlag än vad som redovisas i propositionerna. Kostnadsberäkningar görs alltid för det interna budgetarbetet men ibland redovisas de inte i propositionerna.⁴⁸ Riksdagsledamöter har alltid möjligheten att fördjupa sig i den aktuella frågeställningen genom att ta del av beredningsunderlagen till propositionen.⁴⁹ Därtill kan utskott och kanslier kalla medarbetare från Regeringskansliet till riksdagen för att svara på frågor, även om det inte är vanligt förekommande. Även statsråd deltar vid behov i utskotten.⁵⁰

Avslutningsvis kan vi konstatera att det endast är fem reformförslag som har tillfredsställande omdömen för alla fyra bedömningskriterier som vi bedömt som grundläggande, det vill säga beskrivning av samhällsproblem, konsekvensanalys, beskrivning av effekter och mål samt kostnader.⁵¹

⁴⁸ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

⁴⁹ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

⁵⁰ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

⁵¹ De fem är: Inkomstskattereform steg 1, Maxtaxa och allmän förskola m.m., Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen, Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster och Sänkt bolagsskatt och vissa andra skatteåtgärder för företag.

4 Beredningsunderlagen har betydelse

Vi har undersökt om vår bedömning av kvaliteten i beskrivningen av reformförslagen samvarierar med ett antal faktorer som kan kopplas till beredningsarbetet. Undersökningen omfattar om det finns skillnader mellan:

- reformer som föregåtts av en offentlig utredning och reformer vars beredningsunderlag har utarbetats på två olika sätt inom Regeringskansliet
- inkomstreformer och utgiftsreformer.

Granskningen visar att beskrivningarna av reformförslag som saknar angivet underlag och som inte har remissbehandlats är av sämre kvalitet än beskrivningarna av övriga reformförslag. Vidare tenderar reformförslag som bygger på en offentlig utredning att få högre omdömen av oss än de som bygger på interna PM och Ds från Regeringskansliet.

Vi finner att inkomstreformer i genomsnitt har högre omdömen på konsekvensanalyser och beräkningar av effekter och mål. En trolig förklaring är att beräkningsmetoderna inom skatteområdet är mer utvecklade.

4.1 Underlagen påverkar reformförslagets kvalitet

Vi har studerat om det finns något samband mellan våra omdömen och den typ av beredningsunderlag som reformförslaget bygger på. Reformförslagen i urvalet har delats in i tre kategorier: de som föregåtts av en offentlig utredning (SOU), de som utarbetats på Regeringskansliet i form av PM eller Ds och övriga fall för vilka inget underlag angivits. Då det är få observationer i varje kategori får resultaten betraktas som indikativa snarare än belagda.

Vi kan ändå konstatera att totalt sett, för alla grundläggande bedömningskriterier, har de reformförslag som bygger på en SOU i högre utsträckning erhållit betyg 3 eller 4 än de reformförslag som bygger på interna PM eller Ds. För sju reformförslag har det inte angivits något specifikt beredningsunderlag. Det är sällsynt att reformförslag som lagts direkt i en ekonomisk proposition utan angivet underlag har fått ett tillfredsställande omdöme av oss. Om vi ser till alla fyra grundläggande bedömningskriterier har det bara skett i en fjärdedel av fallen.⁵²

⁵² Här ingår Inkomstskattereform steg 1 som vi givit omdömet 3 eller 4 för alla fyra variabler. Exklusive den reformen är det bara 3 av 24 omdömen som fått omdömet 3 eller 4.

Tabell 2 Reformerna uppdelat efter typ av beredningsunderlag samt antalet med betyg 3–4 (tillfredsställande) för våra grundläggande bedömningskriterier

Typ av underlag	Problem- beskrivning	Konsekvens- analys	Förväntad effekt	Beräknad kostnad	Andel för alla fyra kriterier
SOU	6 av 8	7 av 8	4 av 8	5 av 8	69 %
PM/Ds	6 av 10	7 av 10	5 av 10	4 av 10	55 %
Inget angivet	2 av 7	2 av 7	1 av 7	2 av 7	25 %

Våra intervjuer med tjänstepersoner som verkat inom Regeringskansliet bekräftar bilden av att det på ett generellt plan finns kvalitativa skillnader mellan de interna PM och de offentliga utredningar som används som underlag till propositioner. Vid svårare juridiska eller samhällsekonomiska frågor, eller om flera alternativ ska utredas, behöver arbetet normalt utföras i en offentlig utredning. Mer avgränsade frågor kan hanteras med interna PM. En annan erfarenhet var att offentliga utredningar som har arbetat med en fråga under en längre tidsperiod ofta innehåller mer underlag i form av data och beräkningar som senare kan ingå i propositionen.⁵³

Det är markant sämre kvalitet på de förslag som inte har något angivet beredningsunderlag och som inte har redovisat någon remissbehandling. Fem av de sju reformerna krävde ingen lagändring för att genomföras. I våra intervjuer med tjänstepersoner på Regeringskansliet framkom att reformer, när regeringen kan vidta åtgärder utan att det krävs lagändring, normalt hanteras som en vanlig inkomst- eller utgiftsförändring i budgetpropositionen.⁵⁴ Reformförslagen behöver då inte underkastas samma beredningskrav som när reformer medför nya lagar eller lagändringar.

Fem av de sju reformerna i denna kategori är tidsbegränsade stöd eller bidrag. Två av reformerna krävde dock lagändringar och utgör kostnadsmissigt de allra största reformerna under den studerade perioden. Av bestämmelserna i 7 kap. 2 § RF framgår att remissbehandling ska ske vid beredning av ett regeringsärende. Undantag kan dock accepteras under speciella förhållanden enligt

⁵³ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21; intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-25.

⁵⁴ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

Propositionshandboken.⁵⁵ Vår bedömning är att de två fallen inte har nära likheter med något av de exempel som nämns i Propositionshandboken på när regeringen kan avstå från remissbehandling.

4.2 Inkomstreformer har högre kvalitet på konsekvensanalyser och beskrivning av effekter

Vi har undersökt om det finns skillnader mellan våra omdömen beroende på om det är en utgiftsreform eller en inkomstreform. När det gäller konsekvensanalys och förväntad effekt finns det en tydlig skillnad, där inkomstreformer erhållit tillfredsställande omdömen i högre utsträckning än utgiftsreformer, se tabell 3. Beträffande problembeskrivningar och beräknade kostnader är skillnaderna så små att ingen tydlig slutsats kan dras.

En tänkbar förklaring till resultatet är att inkomstreformerna i större utsträckning påverkar lagstiftning och därmed bygger på underlag som genomgått remissbehandling. Fem utgiftsreformer och två inkomstreformer har lagts direkt i en ekonomisk proposition utan något angivet beredningsunderlag som genomgått remissbehandling. Men även i andra avseenden har utgiftsreformerna totalt sett något lägre omdömen avseende konsekvensanalys och förväntade effekt.

Tabell 3 Reformerna uppdelat efter inkomst eller utgiftsreform samt antalet med betyg 3–4 (tillfredsställande) för våra grundläggande bedömningskriterier

Typ av reform	Problem- beskrivning	Konsekvens- analys	Förväntad effekt	Beräknad kostnad	Andel för alla fyra kriterier
Utgift	6 av 11	4 av 11	2 av 11	4 av 11	36 %
Inkomst	8 av 14	12 av 14	8 av 14	7 av 14	63 %

Av våra intervjuer med tjänstepersoner som verkat inom Regeringskansliet framgår att det normalt är enklare att beräkna effekten av skatteändringar än att beräkna effekter av nya utgiftsreformer. De förklaringar som anges är att det finns större inslag av hjälpmedel inom skatteområdet, nämligen beräkningskonventioner och beräkningsmodellen FASIT.⁵⁶

⁵⁵ Ds 1997:1, s. 30.

⁵⁶ FASIT står för Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar.

Statistiska centralbyrån (SCB) tillhandahåller mikrosimuleringsmodellen FASIT som bygger på en stor mängd statistik om hushållens ekonomi. FASIT kan användas för att analysera hur förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen påverkar enskilda individer och de offentliga finanserna.⁵⁷ För skatteberäkningar finns även en mikrobaserad databas för olika företagsformer som heter FRIDA.⁵⁸ För utgiftsberäkningar finns inte några beräkningskonventioner.⁵⁹

⁵⁷ Statistiska centralbyrån, *FASIT. Användarhandledning*, 2020.

⁵⁸ Statistiska centralbyrån, *Företagsregister och individdatabas, FRIDA. Statistikens framställning version*, 2019.

⁵⁹ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-25.

5 Utvärderingar – görs för sällan

Den andra delfrågan handlar om i vilken utsträckning regeringen har verkat för att nya reformer utvärderas, och den tredje delfrågan om huruvida effekt- och kostnadsberäkningar har genomförts med hög precision.

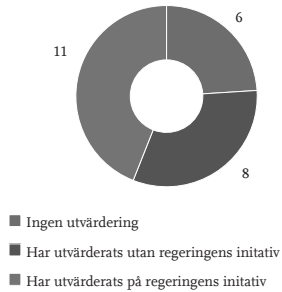
Riksrevisionen bedömer att fler av de stora reformer som ingår i urvalet borde ha utvärderats avseende deras effekt och kostnadsutveckling. Regeringen eller regeringens myndigheter har utvärderat 11 av de 25 reformer som ingår i urvalet. Bedömningskriteriet för delfråga två, att regeringen verkat för att en klar majoritet av reformerna utvärderas, är således inte uppfyllt. Vidare är det vanligt att uppföljningarna fokuserar på uppnådda mål eller effekter. Det förekommer sällan att reformens kostnadsutfall beskrivs. Det är även ovanligt att effektutvärderingar genomförs.

När den tredje delfrågan ska undersökas minskar urvalet i omfattning eftersom det av olika anledningar saknas uppföljningar av vissa reformer. För det begränsade antal där det varit möjligt är resultatet att i hälften av fallen har effekt och kostnad varit någorlunda i linje med de ursprungliga beräkningarna. Svaret på vår tredje delfråga blir därför att precisionen i beräkningarna kan vara hög men i vartannat fall brister precisionen, vilket understryker behovet av att följa upp och korrigera reformer.

5.1 Regeringen har initierat utvärderingar för mindre än hälften av reformerna

Regeringen har initierat en uppföljning eller en utvärdering gällande 11 av de 25 reformförslag som vi har granskat. I några fall har detta meddelats redan i propositionen, och i andra fall har regeringen återkommit i ett senare skede med ett uppdrag till framför allt berörda myndigheter om att en uppföljning ska ske. Därtill har andra aktörer, främst Riksrevisionen inom ramen för sin effektivitetsrevision, granskat 8 av de reformer som inte utvärderats genom regeringens försorg. Sammantaget har således 19 av de 25 reformerna utvärderats eller följts upp i något sammanhang. Vidare framkommer att det är vanligast att det är reformernas mål eller effekter som följs upp. I 6 fall finns det uppgifter om reformens kostnader eller effekt på statens budget i de utvärderingar som gjorts.

Diagram 9 Regeringen har initierat utvärderingar i mindre än hälften av fallen



Riksrevisionen har tidigare granskat 10 av de reformer som ingår i den här granskningen. Vi har även utnyttjat utvärderingar från Konjunkturinstitutet och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) samt akademiska studier. Därtill har vi använt oss av utvärderingar som är genomförda inom Regeringskansliet och myndighetssfären.⁶⁰ Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat har inte utvärderat någon av de reformer som vi granskat.⁶¹ Utvärderingar som genomförts av intresseorganisationer har vi inte använt.

I en intervju framkom att det vanligen är upp till tjänstemannakåren på Regeringskansliet att påpeka att reformer borde utvärderas.⁶² En annan synpunkt som framfördes var att effektutvärderingar av hög kvalitet borde föregås av datainsamling av relevanta variabler, redan innan reformen införs, men det påpekades också att detta sällan genomförs.⁶³ Det konstaterades vidare att effektutvärderingar inte är vanliga utan att det oftast handlar om uppföljningar. Flera intervjupersoner framförde att utvärderingar borde göras vid fler tillfällen.⁶⁴

⁶⁰ Se bilaga 3.

⁶¹ Mejl från Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat, 2022-02-24.

⁶² Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21.

⁶³ Intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24.

⁶⁴ Intervju nummer 1 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21 och intervju nummer 2 med företrädare för Regeringskansliet, 2022-01-21 och intervju med tidigare anställd på Regeringskansliet, 2022-01-24.

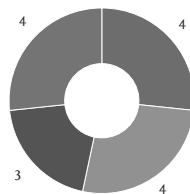
Frågan om behovet av utvärderingar av stora reformer är inte ny. I ett betänkande från Analys- och utvärderingsutredningen 2018 framhålls att "regeringen får i för liten utsträckning underlag för att kunna bedöma effekter av olika insatser, kostnadseffektivitet eller hur den samlade måluppfyllelsen ser ut inom ett område".⁶⁵

5.2 Mål eller förväntad effekt uppnås i hälften av fallen

När det gäller att utvärdera reformernas mål och effekter har vi bedömt att det inte varit möjligt i 10 fall. Orsaken är två olika omständigheter: det finns ingen utvärdering eller målformuleringen är så otydlig att reformen är svår att utvärdera.

Vårt resultat bygger sålunda på 15 reformer där vi betygsatt uppnådda mål eller effekter utifrån olika aktörers utvärderingar.⁶⁶ I hälften av dessa fall bedömer vi att den förväntade effekten eller målet har uppnåtts, förvisso med oväntade bieffekter i några fall. I en relativt stor utsträckning, i 8 fall av 15, bedöms effekten ha varit svagare än väntat. I 4 av dessa var effekten klart svagare och/eller hade fått oväntade bieffekter.

Diagram 10 Effekten av genomförd reform lägre än väntat i hälften av fallen



- Betyg 1: Klart svagare effekt än väntat och/eller oväntade sidoeffekter
- Betyg 2: Svagare effekt än väntat
- Betyg 3: Förväntad effekt men oväntade bieffekter
- Betyg 4: Förväntad effekt

⁶⁵ SOU 2018:79.

⁶⁶ I grupperingen ingår granskningar som Riksrevisionen genomfört.

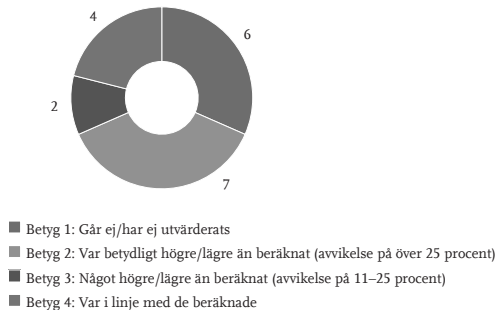
5.3 Reformers kostnadsutfall avviker ofta från beräknad kostnad

Vi har granskat hur en reforms kostnad utvecklats efter införandet. Kostnaden avser effekten på statens budget och fokus ligger på tre år eftersom budgeten alltid utgår ifrån ett treårigt perspektiv. Därutöver har vi försökt uppskatta en långsiktig kostnad, antingen genom att använda uppgifter från olika utvärderingar eller genom att göra en uppskattning själva. Den ska redovisa läget efter fem år eller mer.

De reformer där aktörer kan söka bidrag upp till ett förbestämt takbelopp är inte inkluderade i vår undersökning. Skälet är att beloppen inte baseras på beräkningar av förväntade kostnader utan utgörs av ett i förväg fastslaget belopp. Denna grupp inkluderar bland annat bidrag i olika former för att stimulera byggande av hyres- och studentbostäder och den så kallade kömiljarden. Vårt förhållningssätt har medfört att 6 reformer exkluderats.

Av de kvarvarande 19 reformerna bedömer vi att kostnadsutvecklingen för 6 av reformerna efter tre år var relativt nära den beräknade kostnaden i propositionen, se diagram 11. I dessa fall var avvikelserna som mest 25 procent, och i 4 fall var avvikelserna högst 10 procent. För 7 reformer var avvikelserna mellan utfall och beräknad kostnad större än 25 procent. För 6 reformer var reformens kostnader inte möjliga att utvärdera eller så har reformen aldrig utvärderats.

Diagram 11 Reformens kostnad avviker ofta från den beräknade kostnaden



När vi granskar hur den långsiktiga kostnaden utvecklats, det vill säga kostnadsläget fem år eller mer efter att reformen lanserades, har vi färre observationer. Utöver de 6 reformer vi exkluderade ovan faller 10 till bort, vanligen för att riksdagen valt att avveckla reformen. Andra orsaker är att fem år ännu inte förflutit eller att fler förändringar av reformen genomförts så att den ursprungliga kostnadsberäkningen inte bedömts vara en relevant jämförelse.

Av de återstående 9 reformerna har inte någon erhållit de två högsta omdömena, nämligen att den långsiktiga kostnaden har avvikit med mindre än 25 procent. För 5 av reformerna var kostnadsavvikelsen större än 25 procent och för 4 reformer var kostnaderna inte möjliga att utvärdera eller så har reformen inte utvärderats över huvud taget.

Det kan finnas betydande svårigheter med att analysera reformers långsiktiga kostnader då många omvärldsfaktorer förändras över tiden. Icke desto mindre är det besvärande ur ett utvärderingsperspektiv att vi funnit så få försök till att utvärdera reformers kostnadsutveckling över ett lite längre tidsperspektiv.

Vi har undersökt om det finns något samband mellan de omdömen som vi satt på beskrivningarna i enskilda reformer och de omdömen som dessa erhållit i utvärderingarna. Möjligheten att göra jämförelser begränsas av att det är så få observationer. Det är bara i 10 fall det finns en utvärdering av både effekter och kostnader. Vi kan emellertid inte se något tydligt samband mellan våra omdömen av beslutsunderlaget och betygen på kostnader och effekter i utvärderingarna.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringens förslag till nya reformer har varit välgrundade och väl analyserade. Granskningen har avgränsats till att omfatta 25 reformförslag under perioden 2000–2017. Riksrevisionen bedömer att en betydande andel av förslagen inte har varit välgrundade eller väl analyserade i de propositioner som lämnats till riksdagen. Därtill skulle precisionen i de beräkningar av förväntade effekter och kostnader som föregår reformerna kunna bli bättre. Vi ser således flera förbättringsområden som kan stärka reformkedjan.

Vi bedömer att regeringens beskrivning av reformernas förväntade effekter, mål och kostnader inte har varit tillfredsställande i en majoritet av fallen. Det framgår vidare att beslutsunderlagen bakom propositionerna har betydelse för kvaliteten. De 7 reformförslag som saknar angivet beredningsunderlag och som inte remissbehandlats har, med ett undantag, klart lägre kvalitet än de förslag som har remissbehandlats.

Regeringen har på egen hand eller via uppdrag till sina myndigheter utvärderat knappt hälften av reformerna. Riksrevisionen konstaterar att det i dag saknas en rutin för att säkerställa att alla större reformer utvärderas.

Granskningen visar att det inte är ovanligt med vad vi kallar omvänd tågordning. Det innebär att regeringen i en budgetproposition föreslår att riksdagen ska avsätta ett belopp, ibland ett betydande belopp, till en reform men bara redovisar ett mycket begränsat beslutsunderlag. Ett genomarbetat beslutsunderlag redovisas först vid en senare tidpunkt, vanligen i form av en särproposition.

6.1 Reformkedjan är inte starkare än sin svagaste länk

Det finns naturligtvis ett syfte bakom alla reformförslag som regeringen lägger fram. För att säkerställa att en reform över tid når avsedd effekt finns det en etablerad praxis eller reformkedja att följa:

1. Propositionen redogör för en tydlig målbild av vad reformen ska uppnå och vad den kommer att kosta samt redovisar en konsekvensanalys.
2. Reformen utvärderas efter ett antal år, så att eventuella korrigeringar kan göras för att reformens mål och kostnadseffektivitet ska uppnås.

6.1.1 Reformförslagen saknar ofta erforderlig information

Vi bedömer att beskrivningen av de samhällsproblem som reformförslagen är tänkta att lösa är tillfredsställande i 60 procent av fallen och att konsekvensanalyserna är tillfredsställande i två tredjedelar av reformförslagen. Beskrivningen av reformernas förväntade effekter, mål och kostnader bedömer vi som tillfredsställande i 40 procent av fallen. När det gäller kostnader finns det oftast beräkningar av budgeteffekter för staten på kort sikt, medan kostnader som uppstår utanför staten samt långsiktiga effekter för de offentliga finanserna ofta saknas. Vi konstaterar vidare att det endast är 5 reformförslag som vi bedömt ha en tillfredsställande beskrivning för samtliga fyra grundläggande områden.

Vi konstaterar att det finns ett samband mellan beredningsunderlagen till reformförslagen och vår betygsättning. De 7 reformförslag som lagts direkt i budgetpropositionen eller i den ekonomiska vårpropositionen utan angivet beredningsunderlag och som inte remissbehandlats har, med ett undantag, erhållit företrädesvis låga värden enligt våra bedömningskriterier. Det innebär att vi bedömt att beskrivningen av dessa reformförslag i de flesta fall inte har varit tillfredsställande. Vidare tenderar reformförslag som bygger på en offentlig utredning att få högre omdömen av oss än de förslag som bygger på PM eller Ds från Regeringskansliet.

6.1.2 Regeringen har inte säkerställt en utvärdering i tillräcklig utsträckning

Ju svårare det är att vid konstruktionsbordet bedöma hur väl en reform kommer att fungera, desto viktigare blir det att följa upp reformens effekter för att säkerställa att de önskade effekterna, och inga oönskade sidoeffekter, uppstår.

Regeringen har initierat utvärderingar för knappt hälften av de reformer som vi granskat. En del av dessa har även utvärderats av andra aktörer. Därtill har andra aktörer, främst Riksrevisionen, utvärderat 8 av de reformer som inte utvärderats genom regeringens försorg. Sammantaget finns det således någon form av utvärdering för 19 av de 25 reformer som vi granskat.

De uppföljningar som genomförts har i första hand undersökt om reformernas mål uppfyllts. Att uppföljningen även omfattar huruvida kostnadsramarna följts är ovanligt. Vidare kan vi konstatera att effektutvärderingar sällan genomförs. I en effektutvärdering undersöks resultatet av en åtgärd i förhållande till en tänkt situation där reformen inte genomförts.

6.1.3 Endast hälften av beräkningarna håller god precision

För 15 reformer har det funnits utvärderingar som gjort det möjligt för oss att granska om reformen nått sitt syfte. Vi bedömer att de förväntade effekterna eller målen har uppnåtts i ungefär hälften av fallen.

När det gäller propositionernas kostnadsberäkningar är det 13 reformer där vi kunnat studera kostnadsutvecklingen över tre år. För ungefär hälften av dessa reformer har utfallet varit någorlunda i linje med beräkningen i propositionen; avvikelserna har varit mindre än 25 procent. Men för hälften av reformerna har kostnaderna avvikit med mer än 25 procent.

6.1.4 Först beslut om resurser, sedan beslutsunderlag

En effekt av budgetordningen som framträder i granskningen är att regeringen lägger reformförslag i budgetpropositionen som inte är färdiganalyserade. I sådana situationer kan det uppstå en konflikt mellan regeringsformens beredningskrav och kravet enligt riksdagsordningen på att alla inkomster och utgifter ska ingå i budgetpropositionen. Det har varit vanligt förekommande att regeringen föreslår att riksdagen ska avsätta, ibland betydande, resurser till ändamål som bara är översiktligt beskrivna. Regeringen aviserar samtidigt att den avser att återkomma till riksdagen med en proposition. Riksdagen får således först ta beslut om en reform i budgeten men erhåller det mer formella beslutsunderlaget i form av en proposition först i ett senare skede. Beredningskravet uppfylls således i efterskott när regeringen redovisar beslutsunderlaget. Detta tillvägagångssätt har företrädesvis nyttjats av regeringar som haft egen majoritet i riksdagen.

Regeringen kan lägga in sina reformförslag i de ekonomiska propositionerna och det finns flera exempel på reformer som beskrivits mycket kortfattat. Det förekommer att förslag som handlar om flera miljarder kronor behandlas med ett par stycken i finansplanen och med en A4-sida under utgiftsområdet. Eftersom riksdagen beslutar om hela budgetpropositionen i ett sammanhang prövas inte reformerna på det begränsade underlaget för den enskilda reformen. Tillvägagångssättet har främst nyttjats av minoritetsregeringar.

En speciell situation uppstår vid ett regeringsskifte. En ny tillträdande regering kan ha vallöften och en politisk agenda som den vill genomföra så snart som möjligt. Samtidigt är utredningsresurserna begränsade under oppositionstiden och därför kan det behövas ytterligare, ibland betydande, analysarbete innan förslagen kan betraktas som väl genomarbetade. Dessutom är tiden mellan valet och den nya regeringens första budgetpropositionen mycket kort. År 2006 lade regeringen budgetpropositionen 29 dagar efter valet, och 2014 var motsvarande tillgänglig tid

39 dagar. Här har en lösning för regeringen varit att avsätta medel till reformer i budgetpropositionen och återkomma med ett beslutsunderlag i ett senare skede.

Den praktiska hanteringen av budgetprocessen leder således till att riksdagen ibland får ett genomarbetat beslutsunderlag om nya reformer först efter budgetbeslutet om reformen. Det vore bättre om tågordningen var den att beslutsunderlaget var tillgängligt vid budgetbeslutet. Vi kan dock se att ledtider i beredningsarbetet och den parlamentariska situationen emellanåt kan göra det svårt att följa denna princip.

6.2 Två länkar i reformkedjan behöver stärkas

Riksrevisionen bedömer att det finns två områden där det behövs förbättringar i arbetet med stora reformer.

6.2.1 Reformers kostnader och förväntade effekter bör kvantifieras

I granskningen har vi sett brister avseende beskrivningen av de mål och effekter som reformerna förväntas uppnå. I våra intervjuer anges att den främsta orsaken till detta är brist på data och beräkningsmodeller. I vissa fall beror bristerna på att beredningstiden är begränsad och att tjänstepersonerna därför inte hinner ta fram kvantitativa underlag. Det förekommer även att det finns mer beräkningar bakom reformförslagen än vad som redovisas i propositionerna. Vår bedömning är att de observerade bristerna i första hand beror på svårigheter med att göra kvalificerade bedömningar, men det kan också vara så att beräkningar inte presenteras därför att de anses innehålla för stora osäkerheter. Men om underlagen används internt inom Regeringskansliet som motiv för att genomföra en reform borde samma underlag kunna tillgängliggöras riksdagen.

Riksrevisionen menar att det är angeläget att regeringen så långt det är möjligt redovisar mer specifika mål och förväntade effekter för de beloppsmässigt stora reformer som genomförs. I många fall torde mer preciserade, om än osäkra, bedömningar vara att föredra framför allmänna beskrivningar om riktningar, till exempel att arbetsutbudet eller bostadsbyggandet ska öka. Tydliga mål eller effekter ger stöd till prioriteringen av resurser och är instrumentellt för att kunna följa upp reformerna och utvärdera om resurserna använts effektivt.

Riksrevisionen menar vidare att det är viktigt att det görs beräkningar av en reforms kostnader även när det är svårt att kvantifiera konsekvenserna för olika grupper eller aktörer. Beslutsunderlaget blir bättre om det görs en uppskattning av kostnaderna, till exempel ett intervall, även när osäkerheten är stor.

De handledningar för konsekvensanalyser som finns understryker också vikten av att göra uppskattningar.⁶⁷

I granskningen har vi vidare funnit att inkomstreformer tenderar att hålla högre kvalitet och innehålla mer kvantitativa inslag. Av intervjuerna framkom att beräkningar av skatter baseras på en mer utvecklad metodansats. Det handlar främst om beräkningskonventioner för skatteberäkningar, databaser med statistik om hushållens och företagens ekonomi samt beräkningsmodeller. I intervjuerna framfördes att när välgrundade beräkningar kan genomföras så presenteras de som regel i propositionerna. Tjänstepersonerna uppfattade vidare att det saknades kvalificerade instrument för att beräkna kostnader för en del utgifts- och inkomstområden. Riksrevisionen bedömer att regeringen behöver utveckla förutsättningarna för att göra kvantitativa bedömningar av effekter och kostnader inom fler politikområden.

6.2.2 Regeringen bör säkerställa att alla stora reformer utvärderas

Riksrevisionen bedömer att det finns ett behov av att säkerställa att alla stora reformer utvärderas. Det är nödvändigt för att leva upp till budgetlagens krav om effektiv användning av statens resurser. Dokumenterade erfarenheter av hur en reform fallit ut kan ge underlag till hur reformen kan justeras för att den ska uppnå de tänkta effekterna, men även bidra till välgrundade beslut om nya reformer. Sådana utvärderingar är också ett instrument för att på sikt få mer träffsäkra effekt- och kostnadsberäkningar. Det finns emellertid inte någon rutin för att säkerställa detta i dag. Utredningen Analyser och utvärderingar för effektiv styrning föreslog att regeringen skulle ta ett principbeslut om att större reformer (och investeringar) ska utvärderas. Utvärderingar kan enligt utredningen bidra till att utveckla politiken och säkerställa effektiv förvaltning.⁶⁸ Utredningen har emellertid inte föranlett några åtgärder från regeringen; den nämndes i budgetpropositionen 2020 och ärendet skrevs av i samband med det.⁶⁹

⁶⁷ Se Tillväxtverket, "Handledning för konsekvensanalyser", hämtad 2022-03-14 och Ekonomistyrningsverket, *Vägledning Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*, 2015.

⁶⁸ SOU 2018:79.

⁶⁹ Mejil från Finansdepartementet, 2022-02-22.

6.3 Rekommendationer

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
- införa en rutin som säkerställer att alla stora reformer utvärderas.

Referenslista

Litteratur

- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M., *Etableringsreformens första år – en första utvärdering*, SULCIS Rapport 2015:3, Stockholms universitet, 2015.
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M., *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration*, Slutrapport. SULCIS Rapport 2016:2, Stockholms universitet, 2016.
- Arbetsförmedlingen, *Jobbgarantin för ungdomar en utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få jobb?*, Ura 2011:9, Arbetsförmedlingen, 2011.
- Boverket, *Många mål – få medel. Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004*, Boverket, 2005.
- Boverket, *Uppföljning av stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden*, Rapport 2019:21, Boverket, 2019.
- Boverket, *Utvärdering av stödet för renovering och energieffektivisering*, Rapport 2020:25, Boverket, 2020.
- Ds. 1997:1. *Propositionshandboken*.
- Ds. 2000:1. *Kommittéhandboken*.
- Ekonomistyrningsverket, *Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys*, ESV 2014:4 Analys nr 2, Ekonomistyrningsverket, 2014.
- Ekonomistyrningsverket, *Vägledning Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*, ESV 2015:19, Ekonomistyrningsverket, 2015.
- Europeiska Kommissionen, *Better regulation guidelines*, SWD (2017) 350, Europeiska Kommissionen, 2017.
- Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2022*, En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet, Finansdepartementet, 2022.
- Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*, Finanspolitiska rådet, 2008.
- Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*, Finanspolitiska rådet, 2010.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2011*, Finanspolitiska rådet, 2011.

Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2014*, Finanspolitiska rådet, 2014.

Flood, L., *En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer*, SNS rapport, 2010.

Forsstedt, S., *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, 2018.

Försäkringskassan, *Äldreförsörjningsstöd*, Diarienummer: 97164–2005, Försäkringskassan, 2005.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?*, IFAU, 2007.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*, Rapport 2010:15, IFAU, 2010.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?*, Rapport 2010:22, IFAU, 2010.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*, Rapport 2011:1, IFAU, 2011.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Jobbskatteavdraget*, Rapport 2012:2, IFAU, 2012.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre*, Rapport 2012:16, IFAU, 2012.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Jobb- och utvecklingsgarantin – vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*, Rapport 2013:12, IFAU, 2013.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, Rapport 2013:26, IFAU, 2013.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna*, Rapport 2016:19, IFAU, 2016.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Sänkt moms och företagets prisförändringar - allt eller inget*, Rapport 2018:4, IFAU, 2018.

Konjunkturinstitutet, *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*, Specialstudier Nr 46, Konjunkturinstitutet, 2015.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Sänkt moms på restaurang och cateringtjänster– slutrapport*, Rapport 2015:10, Dnr. 2011/312, Tillväxtanalys, 2015.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Utvärdering av RUT-avdraget – effekter på företagets tillväxt och överlevnad*, PM 2019:08, Tillväxtanalys, 2019.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, *Låt den rätte komma in. Hur har tillgängligheten påverkats av apoteksomregleringen, vårduvalet samt vårdgarantin och Kömiljarden?*, Rapport 2014:3, Vårdanalys 2014.

Näringsdepartementet, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*, 2008.

OECD, *Assessing Regulatory Changes in the Transport Sector. An Introduction*, Discussion Paper 2017 nr 5, OECD, 2017.

Pensionsmyndigheten, *Mörkertal i bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd Regleringsbrevsuppdrag år 2014*, Dnr. VER 2014–227, Pensionsmyndigheten, 2014.

Ramböll, *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*, Ramböll, 2014.

Riksrevisionen, *Förändringar inom kommittéväsendet*, RiR 2004:2, Riksrevisionen, 2004.

Riksrevisionen, *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?*, RiR 2008:16, Riksrevisionen, 2008.

Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, RiR 2009:20, Riksrevisionen, 2009.

Riksrevisionen, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*, RiR 2009:22, Riksrevisionen, 2009.

Riksrevisionen, *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RiR 2013:6, Riksrevisionen, 2013.

Riksrevisionen, *Bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?*, RiR 2013:7, Riksrevisionen, 2013.

Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*, RiR 2014:14, Riksrevisionen, 2014.

Riksrevisionen, *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*, RiR 2017:25, Riksrevisionen, 2017.

Riksrevisionen, *Investeringsparkonto – en enkel sparform i ett komplext skattesystem*, RiR 2018:19, Riksrevisionen, 2018.

Riksrevisionen, *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande*, RiR 2019:20, Riksrevisionen, 2019.

Riksrevisionen, *Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden*, RiR 2019:25, Riksrevisionen, 2019.

Riksrevisionen, *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RiR 2020:2, Riksrevisionen, 2020.

Riksrevisionen, *Särskild löneskatt för äldre – redovisning och effekter*, RiR 2020:24, Riksrevisionen, 2020.

Skatteverket, *Ränteavdrag i företagssektorn*, PM 2009-12-14, Bilaga till dnr 131-890752-09/113, Skatteverket, 2009.

Skatteverket, *Ränteavdrag i företagssektorn. Fortsatt kartläggning*, PM 2011-12-19, Bilaga till dnr 131-836251-11/113, Skatteverket, 2011.

Skatteverket, *Effekter på skatteundragande av sänkt restaurangmoms. Rapportering av ett regeringsuppdrag*, Rapport 2014-01-13, Dnr 131 691509-13/113, Skatteverket, 2014.

Skatteverket, *Skattesystemets utveckling 2006–2015*, 200 265892-17/113, Skatteverket, 2017.

Skatteverket, *Skattesystemets utveckling 2006–2015. Del II Fördjupad analys av rot- och rutavdrag, investeringsparkonto och delägare i fåmansbolag ur ett jämställdhetsperspektiv*, Dnr 200 265892-17/113, Skatteverket, 2018.

Skatteverket, *Skatteplanering med ränteavdrag i företagssektorn. Uppföljning av tillämpningen av 2013 års regler samt externa lån*, PM Dnr 1 31 533857-16/113, Skatteverket, 2017.

Skatteverket och Kemikalieinspektionen, *Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik. Redovisning av regeringsuppdrag*, Fi2019/04008/S2, Dnr 8–262570, Skatteverket, 2020.

Skatteverket och Kemikalieinspektionen, *Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik, del 2. Redovisning av regeringsuppdrag*, Fi2019/04008/S2, Dnr 8-262570, Skatteverket, 2021.

Skolverket, *Uppföljning av reformen mactaxa, allmän förskola m.m.*, Skolverket, 2005.

Skolverket, *Fem år med maxtaxa. Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.*, Skolverket, 2007.

Socialstyrelsen, *Uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstlagens bestämmelser om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen*, Dnr. 00–1838/2002, Socialstyrelsen, 2007.

Socialstyrelsen, *Vårdgaranti och kömiljard – uppföljning 2009–2011*, Art.nr. 2012-5-16, Socialstyrelsen, 2012.

Socialstyrelsen, *Vårdgaranti och kömiljard – uppföljning 2012*, Art.nr 2013-5-30, Socialstyrelsen, 2013.

Socialstyrelsen, *Vårdgaranti och kömiljard – uppföljning 2013*, Art.nr 2014-5-5, Socialstyrelsen, 2014.

Socialstyrelsen, *Avgifter inom äldreomsorgen. Kartläggning och analys av kommunernas avgiftssystem*, Art.nr. 2014-5-9, Socialstyrelsen, 2014.

Statistiska centralbyrån, *FASIT. Användarhandledning*, Grundår 2018 HE0106, Statistiska centralbyrån, 2020.

Statistiska centralbyrån, *Företagsregister och individdatabas, FRIDA. Statistikens framställning version*, 2018-10-03, Statistiska centralbyrån, 2019.

Statskontoret, *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, 2012:22, Dnr. 2010/233–5, Statskontoret, 2012.

Artiklar

Börjesson, M., Eliasson, J., Hugosson, M. B., och Brundell-Frejij, K., "The Stockholm congestion charges – 5 years on. Effects, acceptability and lessons learnt", *Transport Policy*, vol. 20, March 2012.

Elinder, M. och Persson, L., "Hur påverkade 2008 års fastighetsskattereform huspriserna?", *Ekonomisk debatt*, årgång 44, nr 4, 2016.

Ericson, P., Flood, L. och Wahlberg, R., "A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", *Discussion paper series, IZA DP No. 4106*, April 2009.

Haldén, K. och Stenberg, A., "Ökar RUT-avdrag kvinnors arbetsmarknadsutbud?", *Ekonomisk debatt*, årgång 43, nr 2, 2015.

Henrekson, M., "Håller regeringens jobbstrategi?", *Ekonomisk debatt*, årgång 38, nr 2, 2010.

Seim, D., "Sänkta arbetsgivaravgifter för unga", *SNS ANALYS*, nr 55, 2019.

Utredningar

SOU 2011:24, *Sänkt restaurang- och cateringmoms.*

SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet, Slutbetänkande av Företagsskattekommittén.*

SOU 2018:79, *Analys och utvärderingar för effektiv styrning, Betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen.*

Riksdagstryck

Budgetpropositionerna för år 2000–2017.

Ekonomisk vårproposition 1999–2016.

Prop. 1999/2000:129, *Maxtaxa och allmän förskola.*

Prop. 2000/01:136, *Äldreförsörjningsstöd.*

Prop. 2000/01:149, *Avgifter inom äldre- och handikappomsorg.*

Prop. 2001/02:36, *Skattereduktion för fackföreningsavgifter.*

Prop. 2002/03:98, *Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder.*

Prop. 2003/04:145, *Trängselskatt.*

Prop. 2003/04:163, *Skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus.*

Prop. 2006/07:84, *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år.*

Prop. 2006/07:89, *Jobb- och utvecklingsgarantin.*

Prop. 2006/07:94, *Skattelättnader för hushållstjänster, m.m.*

Prop. 2006/07:118, *En jobbgaranti för ungdomar.*

Prop. 2007/08:27, *Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.*

Prop. 2007/08:87, *Bildande av moderbolag för Apoteket AB samt vissa omstrukturingsåtgärder.*

Prop. 2008/09:65, *Sänkt bolagsskatt och vissa andra skatteåtgärder för företag.*

Prop. 2008/09:145, *Omreglering av apoteksmarknaden.*

Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Webbsidor

Regeringen, "Den statliga budgetprocessen steg för steg",
<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen-steg-for-steg/>, hämtad 2022-03-08.

Tillväxtverket, "Handledning för konsekvensanalyser",
<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning.html>, hämtad 2022-03-14.

Bilaga 1. Bedömningskriterier och betygsnivåer

Delfråga 1

- A. Beskrivning av samhällsproblemets beskaffenhet och omfattning**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentär
 - Betyg 2: Beskrivs översiktligt utan referens till data eller litteratur
 - Betyg 3: Beskrivs tydligt med begränsad referens till data eller litteratur
 - Betyg 4: Beskrivs grundligt med ordentlig referens till data eller litteratur
- B. Utpekas någon tydlig målgrupp?**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentär
 - Betyg 2: Beskrivs översiktligt
 - Betyg 3: Beskrivs tydligt men utan stöd av data
 - Betyg 4: Beskriver målgrupper med stöd av data
- C. Finns ett kontrafaktiskt scenario beskrivet i konsekvensanalysen?**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentär
 - Betyg 2: Beskriver framtida utveckling översiktligt
 - Betyg 3: Beskriver framtida utveckling tydligt i kvalitativa termer
 - Betyg 4: Beskriver framtida utveckling i kvantitativa termer (kostnad/effekt)
- D. Beskrivs andra alternativ för att komma till rätta med problemet?**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentärt
 - Betyg 2: Alternativ nämns översiktligt
 - Betyg 3: Alternativ beskrivs men avfärdas utan närmare analys
 - Betyg 4: Alternativ analyseras avseende för- och nackdelar
- E. Konsekvensanalysens omfattning och beskaffenhet**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentärt
 - Betyg 2: Identifierar de sektorer eller grupper som påverkas av reformen
 - Betyg 3: Beskrivning av sektorer eller grupper som påverkas i kvalitativa termer
 - Betyg 4: Beskrivning av sektorer eller grupper som påverkas i kvantitativa termer
- F. Finns en känslighetsanalys?**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentärt
 - Betyg 2: Beskrivningen identifierar relevanta variabler
 - Betyg 3: Beskrivningen innehåller kvalitativ analys av relevanta variabler
 - Betyg 4: Beskrivningen innehåller kvantitativ analys av relevanta variabler

- G. Diskuteras reformens påverkan på andra offentliga system?**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentärt
 - Betyg 2: Identifierar andra relevanta system som påverkas
 - Betyg 3: Kvalitativ analys av hur andra relevanta system påverkas
 - Betyg 4: Kvantitativ analys av hur andra relevanta system påverkas
- H. Beskrivning av mål och/eller förväntade effekter**
- Betyg 1: Beskrivningen är allmänt hållen utan precisering
 - Betyg 2: Beskrivning av mål och effekter på ett övergripande plan
 - Betyg 3: Kvalitativ beskrivning av mål och effekter nedbrutna på grupper/sektorer
 - Betyg 4: Kvantitativ beskrivning av mål och effekter nedbrutna på grupper/sektorer
- I. Beskrivning av beräknade kostnader**
- Betyg 1: Beskrivning saknas eller är rudimentär
 - Betyg 2: Beskrivning av statens kostnader i budgettermer på kort sikt (3 år)
 - Betyg 3: Som betyg 2 men även andra relevanta aktörers kostnader på kort sikt
 - Betyg 4: Som betyg 3 men även en beskrivning av reformens långsiktiga kostnader för offentligsektor

Delfråga 3

- J. Reformens effekter enligt utvärdering**
- Betyg 1: Klart svagare effekt än väntat och/eller oväntade sidoeffekter
 - Betyg 2: Svagare effekt än väntat
 - Betyg 3: Förväntad effekt men oväntade bieffekter
 - Betyg 4: Förväntad effekt
- K. Reformens kostnader efter ca 3 år enligt utvärdering**
- Betyg 1: Har ej/kan ej uppskattas
 - Betyg 2: Betydligt högre/lägre än beräknat (avvikelse på 25 procent eller mer)
 - Betyg 3: Något högre/lägre än beräknat (avvikelse på 11–25 procent)
 - Betyg 4: Var i linje med de beräknade
- L. Reformens kostnader efter mer än 5 år**
- Betyg 1: Har ej/kan ej uppskattas
 - Betyg 2: Betydligt högre/lägre än beräknat (avvikelse på 25 procent eller mer)
 - Betyg 3: Något högre/lägre än beräknat (avvikelse på 11–25 procent)
 - Betyg 4: Var i linje med de beräknade

Bilaga 2. Förordningen om konsekvensutredningar

Valda delar av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning:

6 § En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Förordning (2015:530).

7 § Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Bilaga 3. Urval av reformer med tillhörande utvärderingar

Inkomstskattereform, steg 1

Första steget i inkomstskattereformen, 25 procent av den allmänna pensionsavgiften kompenseras, höjning av den nedre skiktgränsen.

Prop. 1999/2000:1, s. 188–196.

Utvärderingar: Vi har inte kunnat hitta några.

Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Stegvist införande av allmän förskola, förskoleverksamhet för barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga samt maxtaxa, dvs. en viss högsta avgift inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Prop. 1999/2000:129.

Utvärderingar: Skolverket, *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.*, 2005. Skolverket, *Fem år med maxtaxa. Uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.*, 2007. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?*, 2007.

Investeringsbidrag för nybyggnad av hyresbostäder

Ett investeringsbidrag för byggande av hyresbostäder i områden med bostadsbrist om sammanlagt 2,5 miljarder kronor ska kunna lämnas under fem år.

Prop. 2000/01:100, s. 165–166.

Utvärderingar: Boverket, *Många mål – få medel Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004*, 2005.

Äldreförsörjningsstöd

För att återställa socialtjänstens försörjningsstöd till att vara ett individuellt, behovsprövat bistånd som är föranlett av tillfälliga ekonomiska problem, ska personer som är bosatta i Sverige och som är 65 år eller äldre garanteras en viss lägsta levnadsnivå i form av ett äldreförsörjningsstöd.

Prop. 2000/01:136.

Utvärderingar: Försäkringskassan, *Äldreförsörjningsstöd*, 2005. Riksrevisionen, *Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – når förmånerna fram?*, 2013. Pensionsmyndigheten, *Mörkertal i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd* *Regleringsbrevsuppdrag år 2014*, 2014.

Avgifter inom äldre- och handikappomsorg

Ett högkostnadsskydd införs för avgifter för äldre- och handikappomsorg i form av en högsta avgift för hemtjänst, dagverksamhet och avgifter för kommunal hälso- och sjukvård samt en högsta avgift för bostad i särskilt boende.

Prop. 2000/01:149.

Utvärderingar: Socialstyrelsen, *Uppdrag att följa upp och utvärdera socialtjänstlagens bestämmelser om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen*, 2007. Socialstyrelsen, *Avgifter inom äldreomsorgen. Kartläggning och analys av kommunernas avgiftssystem*, 2014.

Skattereduktion för fackföreningsavgifter (och a-kassa)

En skattelättnad för medlemsavgiften till en arbetstagarorganisation införs i formen av en skattereduktion som uppgår till 25 procent av den sammanlagda årsavgiften. Dessutom införs en skattereduktion med 40 procent av den sammanlagda årsavgiften till en arbetslöshetskassa.

Prop. 2001/02:36.

Utvärderingar: Vi har inte kunnat hitta några utvärderingar.

Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder

För att främja byggande av mindre hyreslägenheter och studentbostäder införs en investeringsstimulans som innebär att kostnaderna vid nyproduktion sänks.

Prop. 2002/03:98.

Utvärderingar: Boverket, *Många mål – få medel Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004*, 2005.

Trängselskatt (Försök med trängselskatt i Stockholms kommun)

Lagen är utformad så att den kan tillämpas i olika tätorter, men kommer inledningsvis endast att tillämpas vid passage av vissa angivna betalstationer i Stockholms innerstad.

Prop. 2003/04:145.

Utvärderingar: Börjesson, Eliasson, Hugosson och Brundell-Freij, "The Stockholm congestion charges – 5 years on. Effects, acceptability and lessons learnt", 2011.

Skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus

En tillfällig skattereduktion för utgifter avseende byggnadsarbeten på bostadshus införs för byggnadsarbeten som utförs under tiden den 15 april 2004–30 juni 2005. Reduktionen ska på vissa villkor kunna ges till fastighetsägare och innehavare av privatbostadsrätter.

Prop. 2003/04:163.

Utvärdering: Vi har inte kunnat hitta någon utvärdering.

Skattereduktion för arbetsinkomster – s.k. jobbskatteavdrag, steg 1

Skattelättnaden lämnas i form av en skattereduktion för skattepliktiga inkomster av anställning och av aktiv näringsverksamhet (arbetsinkomster), justerade med hänsyn till eventuella avdrag.

Prop. 2006/07:1, s. 136–139.

Utvärderingar: Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, 2009. Ericson, Flood och Wahlberg, "A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", 2009. Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*, 2010. Flood, *En skattepolitik för både innan- och utanförskapet – Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer*, 2010. Henrekson, "Håller regeringens jobbstrategi?", 2010. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Jobbskatteavdraget*, 2012. Prop. 2011/12:100, Bilaga 5, *Utvärdering av jobbskatteavdraget*.

Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år

Nedsättning av det samlade uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift för personer som vid årets ingång fyllt 18 men inte 25 år i syfte att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden. En nedsättning med hälften införs också för personer i samma åldersgrupp som betalar egenavgifter och allmän löneavgift.

Prop. 2006/07:84.

Utvärderingar: Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*, 2008. Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2011*, 2011. Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2014*, 2014. Riksrevisionen, *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?*, 2008. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, 2013. Seim, *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, 2019.

Jobb- och utvecklingsgarantin

Aktivitetensgarantin avskaffas och ersätts med det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin för dem som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid. I jobb- och utvecklingsgarantin ingår individuell utformade åtgärder som syftar till att så snabbt som möjligt få deltagarna i arbete.

Prop. 2006/07:89.

Utvärderingar: Riksrevisionen, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*, 2009. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*, 2010. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Jobb- och utvecklingsgarantin – vilka deltar, vad gör de och vart leder det?*, 2013.

Skattelättnader för hushållstjänster, m.m.

En skattereduktion införs för utgifter för hushållsarbete. Reduktionen innebär att den som har utgifter för hushållsarbete kan få en minskning av skatten med hälften av utgiften för arbetet.

Prop. 2006/07:94.

Utvärderingar: Halldén och Stenberg, "Ökar RUT-avdrag kvinnors arbetsmarknadsutbud?", 2015. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Utvärdering av RUT-avdraget – effekter på företagens tillväxt och överlevnad*, 2019. Riksrevisionen, *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, 2020.

En jobbgaranti för ungdomar

Ungdomsinsatserna kommunala ungdomsprogram och ungdomsgarantin avskaffas och en jobbgaranti för ungdomar införs för ungdomar mellan 16 och 24 år.

Prop. 2006/07:118.

Utvärderingar: Arbetsförmedlingen, *Jobbgarantin för ungdomar en utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få jobb?*, 2011. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?*, 2010. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*, 2011. Riksrevisionen, *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, 2013.

Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.

Den statliga fastighetsskatten på bostäder avskaffas och ersätts av en kommunal fastighetsavgift.

Prop. 2007/08:27.

Utvärderingar: Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*, 2008. Elinder och Persson, "Hur påverkade 2008 års fastighetsskattereform huspriserna?", 2016. Ekonomistyrningsverket, *Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys*, 2014.

Prestationsbunden vårdgaranti – s.k. kömiljard

Genom en ny prestationsbaserad ersättningsmodell är avsikten att genom incitament stimulera landstingen att erbjuda patienter vård enligt vårdgarantin.

Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 9, s. 57.

Utvärderingar: Socialstyrelsen, *Vårdgaranti och kömiljard – uppföljning 2009–2011*, 2012. Socialstyrelsen, *Vårdgaranti och kömiljard – uppföljning 2012*, 2013. Socialstyrelsen, *Vårdgaranti och kömiljard. Uppföljning 2013*, 2014. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, *Låt den rätte komma in. Hur har tillgängligheten påverkats av apoteksomregleringen, vårdalet samt vårdgarantin och Kömiljarden?*, 2014.

Sänkt bolagsskatt och vissa andra skatteåtgärder för företag

Bolagsskatten och expansionsfondsskatten sänks från 28 procent till 26,3 procent. Vidare införs regler som förhindrar skatteupplägg med ränteavdrag inom en intressegemenskap, s.k. räntesnurror.

Prop. 2008/09:65.

Utvärderingar: Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*, 2008. Skatteverket, *Ränteavdrag i företagssektorn*, 2009. Skatteverket, *Ränteavdrag i företagssektorn. Fortsatt karläggning*, 2011. SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*.

Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd

Den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare innehåller regler om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.

Prop. 2009/10:60.

Utvärderingar: Statskontoret, *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, 2012. Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*, 2014. Andersson Joona, Wennemo Lanninger, och Sundström, *Etableringsreformens första år – en första utvärdering*, 2015. Andersson Joona, Wennemo Lanninger och Sundström, *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration Slutrapport*, 2016. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna*, 2016.

Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster

Mervärdesskattesatsen för restaurang- och cateringtjänster sänks från 25 procent till 12 procent.

Prop. 2011/12:1, s. 263–275.

Utvärderingar: Skatteverket, *Effekter på skatteundragande av sänkt restaurangmoms. Rapportering av ett regeringsuppdrag*, 2014. Konjunkturinstitutet, *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*, 2015. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Sänkt moms på restaurang och cateringtjänster – slutrapport*, 2015. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, *Sänkt momssats och företagens prisförändringar - allt eller inget*, 2018.

Investeringsparkonto m.m.

Ett schablonbeskattat sparande för vissa direktägda finansiella instrument, benämnt investeringsparkonto, införs. Sparande i denna sparform är frivilligt.

Prop. 2011/12:1, s. 277–393.

Utvärderingar: Riksrevisionen, *Investeringsparkonto – en enkel sparform i ett komplext skattesystem*, 2018. Skatteverket, *Skattesystemets utveckling 2006–2015. Del II Fördjupad analys av rot- och rutavdrag, investeringsparkonto och delägare i fåmansbolag ur ett jämställdhetsperspektiv*, 2018.

Särskild löneskatt för äldre

Särskild löneskatt införs på löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete till personer som vid årets ingång har fyllt 65 år.

Prop. 2015/16:1, s. 235–239.

Utvärderingar: Riksrevisionen, *Särskild löneskatt för äldre – redovisning och effekter*, 2020.

Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus och utomhusmiljöer

Statsbidrag till energieffektivisering och renovering av flerbostadshus upplåtna med hyresrätt samt för statsbidrag till förnyelse av utomhusmiljöer.

Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 18, s. 48–49.

Utvärderingar: Riksrevisionen, *Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden*, 2019. Boverket, *Uppföljning av stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden*, 2019. Boverket, *Utvärdering av stödet för renovering och energieffektivisering*, 2020.

Stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande

Statsbidrag till kommuner som bidrar till ökat bostadsbyggande.

Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 18, s. 50–51.

Utvärderingar: Riksrevisionen, *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande*, 2019.

Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande

Statsbidrag för att anordna nya hyresbostäder och bostäder för studerande.

Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 18, s. 51–52.

Utvärderingar: Vi har inte kunnat hitta några.

Kemikalieskatt

En punktskatt på kemikalier i viss elektronik införs. Skatten konstrueras så att samtliga varor inom bestämda kategorier är skattepliktiga, men att det finns möjligheter till avdrag.

Prop. 2016/17:1, s. 321–364.

Utvärderingar: Skatteverket och Kemikalieinspektionen, *Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik*, 2020. Skatteverket och Kemikalieinspektionen, *Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik, del 2*, 2021.

Bilaga 4. Betyg och information för bedömning av delfrågor

Tabell 4 Betyg för bedömningskriterium A–L, för reform nr. 1–25

Reform nr.	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Angivet underlag	Inkomst Utgift	Utvärdering
1	4	4	2	4	3	1	2	3	4	/	1	1	Saknas	I	Saknas
2	4	4	1	1/2	3	2	3	3	3	2	4	/	Ds	U	Reg.
3	3	3	1	1	2	1	2	2	2	2	/	/	Saknas	U	Reg.
4	4	4	2	4	3	1	3	2	3	3	2	2	SOU	U	Reg.
5	4	4	1	1	4	1	2	4	3	4	3	2	SOU	U	Reg.
6	3	4	1	2	3	1	3	2	2	/	3	/	SOU	I	Saknas
7	3	3	3	3	3	1	2/3	3	2	/	/	/	PM	I	Saknas
8	3	3	1	2	3	1	3	3/4	1	4	2	/	SOU	I	Reg.
9	2	3	1	1	2	1	2	1	2	/	2	/	SOU	I	Saknas
10	2	3	1	2	3	1	2	2	4	4/3	1	/	Saknas	I	Annan
11	3	4	1	1	2	1	3	2	2	/	2	/	PM	I	Annan
12	2	3	1	2	1	1	1	1	1	/	1	1	PM	U	Annan
13	3	3	1	1	3	1	1	3	2	1/2	4	2	PM	I	Annan
14	3/4	4	1	2	2	1	2	2	1/2	/	1	1	PM	U	Annan
15	2	2	1	2	4	0	1	2	3	/	1	1	PM	I	Saknas
16	2	1	1	1	1	0	1	1	2	1/2	/	/	Saknas	U	Reg.
17	4	3	2	2	3	1	1	3	3	3	4	/	PM	I	Reg.
18	4	4	1	2	3	2	3	2	3	1	1	/	SOU	U	Reg.
19	3	3	1	1	4/3	0	2	4	4	1	2	2	SOU	I	Reg.
20	2	3	1	2	4	1	3	3	4	3	2	2	PM	I	Annan
21	2	3	1	1	3	1	1	2	2	4	4	/	PM	I	Annan
22	2	3	1	1	1	1	1	2	2	1	/	/	Saknas	U	Reg.
23	2	1	1	2	1	1	1	2	2	/	/	/	Saknas	U	Annan
24	2	2	1	2	1	1	1	2	2	/	/	/	Saknas	U	Saknas
25	2	3	2	4	4	1	2	4	4	1	2	/	SOU	I	Reg.

Anm.: Reformernas numrering framgår av tabell 1 i rapportens kapitel 1. Bokstävernas betydelse, bedömningskriterier, framgår av bilaga 1. Markeringen / betyder att vi av olika anledningar inte satt något betyg. I de fall projektgruppen inte kunnat enas om ett betyg för bedömningskriteriet återges två betyg i tabellen. Om ett kriterium till exempel fått både betyg 1 och 2 så återges detta med 1/2. För reform nummer 7 och 15 anges att utvärdering saknas trots att det finns angivet utvärderingar för dessa reformer i bilaga 3. Vår bedömning är att dessa utvärderingar inte är tillräckligt heltäckande för att vi ska kunna använda dem.

Riksrevisionen har granskat hur väl regeringen beskriver förslag till nya reformer. I granskningen ingår 25 stora reformer som infördes under åren 2000–2017. Undersökningen omfattar om problembeskrivningar, beskrivningar av eftersträvarde mål och effekter, konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar svarar upp mot de riktlinjer som ställs. Riksrevisionen har även kontrollerat om regeringen har verkat för att reformerna blivit utvärderade, samt jämfört de mål och effekter som redovisades i förslagen med de verkliga utfallen några år senare.

Riksrevisionen bedömer att regeringens beskrivningar av reformernas förväntade effekter, mål och kostnader inte har varit tillfredsställande i en majoritet av fallen. Problembeskrivningar och konsekvensanalyser har varit något bättre.

Regeringen har säkerställt en utvärdering av knappt hälften av reformerna. Riksrevisionen bedömer att detta är i underkant och konstaterar att det saknas en rutin för att säkerställa att alla större reformer utvärderas.

För 15 reformer har det funnits utvärderingar som gjort det möjligt att granska om reformen nått sitt syfte. De förväntade effekterna eller målen har uppnåtts i ungefär hälften av fallen.

Granskningen visar också att det inte är ovanligt att regeringen föreslår riksdagen att avsätta medel till en reform utifrån ett begränsat beslutsunderlag. Ett genomarbetat beslutsunderlag redovisas först vid en senare tidpunkt.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2022

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenegard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Svantesson

Regeringen beslutar skrivelse 2022/23:25 Riksrevisionens rapport om beslutsunderlag inför stora reformer