



Finansdepartementet
103 33 Stockholm
Er ref: Fi2022/02452

Yttrande rörande Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar (Fi2022/02452)

Institutet för framtidsstudier (IFFS) har ombetts lämna synpunkter på promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22). I promemorian föreslås en ny förordning om konsekvensutredning (Konsekvensförordningen). Synpunkterna nedan berör författningsförslaget som det formuleras i kapitel 1 av promemorian. IFFS har i stort inga invändningar mot förslaget. Det finns dock tre områden som vi anser borde förtydligas i samband med att regeringen uppdaterar sina instruktioner för konsekvensutredningar.

1 Ställ krav på långsiktigt perspektiv i konsekvensutredningar

En ny konsekvensförordning bör innehålla tydliga explicita krav på att analysen ska innehålla beskrivning och beräkning av förslags långsiktiga effekter. I förslaget på ny konsekvensförordning 8 §, samt i avsnitt 6.3.2 *Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas*, nämns tre typer av effekter som särskilt ska analyseras: (1) effekterna för företag, (2) effekterna för växthusgaser i atmosfären, och (3) effekter för jämställdheten mellan män och kvinnor. Detta är tre viktiga områden, men de långsiktiga effekterna för både nuvarande och kommande generationer, är också mycket viktigt att betona. Enligt regeringsformen 1 kap. 2 § ska offentliga verksamheter och beslut främja ”en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.”

Beslut som fattas idag har ofta effekter långt in i framtiden. Tydliga exempel är beslut av lagring av kärnbränsle som innebär att framtida generationer utsätts för betydande strålningsrisk om inte förvaret är tillräckligt säkert och beslut som påverkar klimatet. Det gäller dock även för många andra samhällsbeslut. De flesta större infrastrukturprojekt och betydande institutionella förändringar medför konsekvenser på lång sikt och kommer att påverka kommande generationer. Som exempel på detta kan nämnas stora energisatsningar, trafikomläggningar, industristöd och stadsplaneringsprojekt.



IFFS föreslår att det ställs krav på att långsiktiga effekter beaktas i konsekvensutredningar, särskilt när det gäller större samhällsbeslut.

2 Nollalternativ och bedömning om åtgärd verkligen behövs

Enligt förslaget på ny förordning ska konsekvenserna av att inte vidta några nya åtgärder – det så kallade ”nollalternativet” – förvisso belysas i analysen, men i den föreslagna texten utesluts möjligheten att nollalternativet kan bedömas vara det lämpligaste alternativet. Detta är en brist. Textförslaget till ny förordning om konsekvensutredning 7 § lyder:

Konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för

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

Enligt denna paragraf ska konsekvensutredningar alltså utgå från att en förändring ska uppnås, oavsett konsekvenserna av att ingen åtgärd vidtas. Endast alternativ som bedöms uppnå förändringen kan nämligen, som texten är skriven, bedömas vara det lämpligaste alternativet. Detta är en underlig, och antagligen oavsiktlig, förutsättning för konsekvensutredningar, speciellt eftersom utredningen betonar att dessa ska komma tidigt i en beslutsprocess och inte först när ett förslag redan är framtaget.

IFFS föreslår att den nya förordningen formuleras på ett sätt som gör det möjligt att att nollalternativet i vissa fall kan vara det mest lämpliga alternativet.

3 Metodutveckling ska utgå från aktuellt forskningsläge

Det bör ställas tydligare och explicita krav på att vägledning och ramverk för konsekvensutredningar ska vara förankrade i aktuell forskning. Forskningen rörande konsekvensutredningar är omfattande och utvecklingen går snabbt. I förslaget som ges till ny förordning omnämns inte forskning. Det är en svaghet. Den föreslagna skrivelsen rörande metodutveckling och vägledning (17 §) lyder:

Ekonomistyrningsverket ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av denna förordning. Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten ska bistå Ekonomistyrningsverket i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning.

Vi har ingen invändning mot att Ekonomistyrningsverket ansvarar för vägledning, utbildning och tillämpad metodutveckling. Däremot anser vi att det är viktigt att



metodutvecklingen sker i samarbete med företrädare för forskningen inom området, vilket inkluderar forskning om riskhantering och värderingar av långsiktiga effekter.

I promemorian lyfts Storbritannien fram som ett föregångsland gällande konsekvensutredningar (avsnitt 4.4). En av anledningarna till att Storbritannien kommit långt i arbetet med konsekvensutredningar är att vägledningar och metodutveckling sker i nära samarbete med framstående forskare vid landets lärosäten. Arbetet med *The Green Book* i Storbritannien är här ett tydligt exempel.¹ Denna bok ges ut av det brittiska finansdepartementet och utgör ett ramverk för hur konsekvensanalyser inom den brittiska statsapparaten ska utföras. Green Book kompletteras med guider för enskilda metodfrågor, som hur risker ska bedömas (*The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts*), hur välfärd ska mätas och analyseras (*Wellbeing Guidance for Appraisal*), eller hur långsiktiga konsekvenser ska värderas (*Green Book supplementary guidance: discounting*). Dessa guider tas fram i nära samarbete med expertgrupper som består av representanter från forskarvärlden. På så sätt säkerställs att vägledningen är i linje med forskningsfronten.

Vi föreslår att Regeringen i förordningen ställer krav på att vägledningar och metoddokument för svenska konsekvensutredningar bygger på den senaste forskningen. IFFS:s förslag på förordningstext 17 §:

Ekonomistyrningsverket ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av denna förordning.
Metodutveckling och vägledning ska baseras på aktuellt forskningsläge. Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten ska bistå Ekonomistyrningsverket i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning.

Ekonomistyrningsverket kan möta detta krav genom att utse en expertgrupp bestående av forskare som ges i uppdrag att säkerställa att metodutveckling och vägledning följer forskningsutvecklingen. Vetenskapsrådet kan vara en resurs vid tillsättningen av en sådan expertgrupp och utformningen av dess uppdrag.

Detta remissvar har beslutats av professor Gustaf Arrhenius, vd för Institutet för framtidsstudier. Ärendet har beretts av Mats Ingelström och professor Krister Bykvist.

Gustaf Arrhenius
VD, Institutet för Framtidsstudier

¹ <https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-and-accompanying-guidance-and-documents>