

Sammanfattning

Bedömning av lagstiftningens sektorövergripande konsekvenser

Utredningen riktades på förhandsbedömning av lagstiftningens sektorövergripande konsekvenser som en del av lagberedningen. Syftet med utredningen var att stöda utvecklingen av förhandsbedömningen av konsekvenser. Utifrån utredningen baserar sig hållbar utveckling på att konsekvensuppgifterna utvecklas på ett balanserat sätt som en livscykel som sträcker sig från att informationen genereras till att den sammanställs, integreras, utvärderas och utnyttjas. I fråga om sektorövergripande konsekvenser är det synnerligen viktigt att man vid bedömningen bättre tar vara på intressentinput och befintlig information.

Premisserna för konsekvensbedömningen är inte transparenta

Bestämmelserna och anvisningarna om lagberedningen och konsekvensbedömningen innehåller inga tydliga och entydiga lösningar på följande grundläggande frågor:

- Vilken är den slutliga motiveringen till att vissa konsekvenser av en bestämmelse som ett förvaltningsområde ansvarar för tolkas som "väsentliga" eller "strategiska" (eller betydelselösa) på det sätt som avses i anvisningarna om konsekvensbedömning?
- I vilken omfattning och på vilket sätt bör de konsekvenser som förväntas och bedöms vara sektorövergripande påverka innehållet och valen i bestämmelsen?
- Vem i ansvarskedjan för lagberedningen är i sista hand och i praktiken ansvarig för att de konsekvenser som överskrider gränserna mellan förvaltningsområden, verksamhetsområden, rättsområden, budgetklasser m.m. blir identifierade, bedömda och beaktade?
- På vilket sätt avvägs och balanseras de positiva respektive negativa sektorövergripande konsekvenserna som uppdragas inom ett förvaltningsområde?
- Vilket är det slutliga syftet med en bedömning av olika slags och sinsemellan inkommensurabla konsekvenser?

Utifrån utredningen saknar sektorövergripande bedömningar av lagstiftningens konsekvenser såväl en tydlig funktionell identitet som ett ansvarssystem när det gäller politik- och styrinstrumenten och praxis. Bedömningsanvisningarna, anvisningarna om utarbetande av regeringens lagförslag och andra dokument om utveckling av konsekvensbedömningarna har en delvis oklar status i förhållande till styrinstrumenten överlag (regeringsprogrammet, ramarna osv.).

Utifrån utredningen stöder politikstyrningen inte nödvändigtvis konsekvensbedömningarna, speciellt när det gäller sektorövergripande konsekvenser. Det är till och med möjligt att ett ministeriums politikstyrning förhindrar en sektorövergripande konsekvensbedömning eller orsakar press och beroendeförhållanden som är svåra att identifiera och passera. Problemet förvärras av att utgångspunkterna för konsekvensbedömningarna inte är speciellt transparenta.

För att möjliggöra hantering av lagstiftningens konsekvenser bör följande grundläggande premisser för hållbar utveckling iakttas:

- De samhällsfenomen och -problem som är föremål för lagstiftningen, samt kopplingarna mellan dem, bör vara kända.
- Förvaltningen (inkl. lagberedningen) ska organiseras på ett sätt som motsvarar samhällets och problemens natur, inte enligt sektor.

- Lagstiftningen och problemhanteringen ska med politiska medel ges tydliga och transparenta mål.
- Avlärande av tänkande, reglering och hantering enligt sektor ska understödjas på olika sätt inom alla de ovan nämnda dimensionerna samt även underställas systematisk utvärdering.

Bedömningsmetoderna engagerar inte intressenterna på ett transparent sätt

I rekommendationer som bygger på utvecklingsprojekt finns en riktgivande länk mellan konsekvensbedömning och de övriga lagberedningsprocesserna. Trots att intressenter enligt anvisningarna ska höras genomförs konsekvensbedömningarna dessvärre alltför ofta som brådskande tjänstearbete i slutet av lagberedningen. Intressenterna har i praktiken mycket liten eller ingen möjlighet att påverka lösningarna i bedömningarna (t.ex. avgränsning, fokusering och definition av de konsekvenser som utreds) och därmed eventuellt lösningarna i lagstiftningen.

Problem med planering, kompetensresurser och procedurer inom lagberedningen äventyrar sektorövergripande konsekvensbedömningars trovärdighet

Ministerierna har inga detaljerade riktlinjer för bedömningsprocesserna och bedömningarna planeras inte på ett systematiskt, genomtänkt och transparent sätt. Processerna styrs primärt av de mer allmänna föreskrifterna och anvisningarna om lagberedningen.

Lagberedningen har i flera årtionden dominerats av en juridisk profession och bedömningsdiskurs. I denna kontext har konsekvensbedömningen ännu inte på ett transparent sätt kunnat lösgöra sig från den övriga lagberedningen till en bedömningsprocess och verksamhetskultur som är systematiskt planerade och genomförda. Sektorövergripande konsekvensbedömningar av lagstiftningen har än så länge en lägre profil än den övriga lagberedningen och konsekvensbedömningen som bedömningar som kräver specialkompetens och särskilda processer.

Kompetensbehoven inom lagberedningen har ökat konstant bland annat till följd av den allt mer komplexa och svällande rättsliga regleringen på politisk nivå. Dessutom blir kopplingarna mellan olika samhällsproblem allt mer komplicerade i takt med den tilltagande lokala, regionala och globala integrationen.

Lagberedningens verklighet på ministerierna karaktäriseras av såväl större brådska och mindre resurser som bredare politiska agendor och snabbare cykler för agendorna. Enligt utredningen finns det en risk för att den ovan beskrivna utvecklingen leder till att normerna för lagberedning och beredning av konsekvensbedömning m.m. blir bara en fasad som döljer en dunkel och okänd verklighet.

Bättre konsekvensbedömningar kräver både nya forskningsrön och effektiv författningsledning

Anvisningarna och insatserna för bedömning av lagstiftningens konsekvenser har uppkommit etappvis, utan någon granskning av informationens livscykel (generering, sammanställande, integrering, förmedling, utnyttjande och utvärdering) som en dynamisk och systemrelevant helhet. Problemen med denna utgångspunkt framträder speciellt vid bedömning av sektorövergripande konsekvenser.

Ministerierna har de senaste åren inte gjort några justeringar i de strukturer och processer som definierar och styr informationens livscykel.

Förutsättningarna, kontexterna och andra delfrågor om informationens verkningar är fortfarande bristfälligt kända. Förutsättningarna för att bedömningsdata ska få effekt bildar ett komplext nät av ömsesidiga beroendeförhållanden, som man de senaste åren har försökt avbilda i modeller. Övergripande analytiska modeller används vid lagberedning endast i liten utsträckning.

Undersökningar, revisioner och utredningar har visat att en bedömning som uppfyller kriterierna enligt effektmodellerna kräver betydande kunskaper, tillräcklig tid, koncentrerade och nätverkande expertresurser samt välutvecklade processer för ledning och lagberedning.

Normerna för bra reglering, lagberedning och bedömning ska införas konkret i olika miljöer

Hanteringen av konsekvensdata bygger alltid också på en förståelse av föremålet för bedömningen (lagstiftningen). Tillsvidare finns det inte mycket forskning i lagberedning, lagplanering och rättslig reglering. Lagstiftningen sker i en omvärld som hela tiden blir allt mer komplex. Även lagstiftningsprocesserna förändras kontinuerligt. Det blir allt svårare att definiera vad som är bra reglering och bedömning.

Den ständiga utvidgningen av normerna för bra reglering och bedömning har haft både positiva och negativa effekter. Dessvärre har de negativa effekterna fått mindre uppmärksamhet. Ökad komplexitet till följd av allt mer omfattande anvisningar, svårigheter att definiera och avgränsa standardmängden på ett systematiskt sätt samt otydliga ansvar i fråga om dessa leder i praktiken till att anvisningarna och normerna förlorar i betydelse.

I stället för eller parallellt med allmänna informationsmodeller bör man i olika verksamhetsmiljöer precisera vilka sektorövergripande informationsinnehåll kan anses vara relevanta i den aktuella kontexten (lagberedningsprojektets politiska relevans, kostnads- och utgiftsvolym, konsekvenserna för människors liv osv.).

Anvisningarna för disposition och sortering av konsekvensdata är viktiga, men väldigt allmänt hållna. De behöver eventuellt kompletteras med mer detaljerade sorteringskriterier och normer för varje verksamhetsområde som är föremål för reglering. Speciellt behövs det praktiska miniminormer för när en bedömning av sektorövergripande konsekvenser kan anses vara tillfredsställande och tillräcklig i olika förhållanden.

Utvecklingsinsatserna befattar sig inte med en del av de största utmaningarna för konsekvensbedömning av intersektoriell lagstiftning

Tills nyligen har man närmast sig och utvecklat hanteringen av informationen vid lagberedning främst genom att kartlägga lagberedarnas kompetensbehov och utveckla deras kompetens. Strukturerna, processerna och verksamhetspolitiken har inte uppmärksammats lika mycket. Enligt SRV:s revisioner och denna utredning har de ministerier som varit föremål för utredningen de senaste åren dock vidtagit åtgärder för att utveckla strukturerna för författningsledning, till exempel genom att införa lagstiftningsplaner 2016 och inrätta tjänster som lagstiftningsråd.

Inrättandet av en expertenhet för konsekvensbedömning vid statsrådets kansli har varit den mest betydande insatsen för utveckling av konsekvensbedömning de senaste åren. I dagens läge är det fortfarande oklart i vilken omfattning enheten kan bedöma ekonomiska och andra

sektorövergripande konsekvenser som ofta är indirekta och anknyter till andra än de medvetet fastställda målen.

De projekt för utveckling av institutionerna som delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning har föreslagit är viktiga. De avhjälper dock inte direkt de problem med rörligheten och utnyttjandet av sektorövergripande bedömningskompetens och kunskaper och färdigheter som är relevanta med tanke på utredningen, utom i fråga om att överskrida sektorgränserna mellan kommunerna och staten.

Utvecklingsinsatserna har inte utgått från en tydlig övergripande uppfattning om hanteringen av bedömningsdata som en komplex process som omfattar flera olika moment. Statsrådet och ministerierna har på olika sätt arbetat för att integrera konsekvensbedömningar (modeller, dialoger osv.). Valet av metod baserar sig dock inte på en övergripande bedömning av vilken metod som ger bästa resultat i en given kontext.

Den springande punkten i fråga om problemen med utveckling av konsekvensbedömningar är att först hitta en balans mellan de motstridiga kraven på bedömning av sektorövergripande konsekvenser av lagstiftningen och att sedan upprätthålla denna balans. Att bedömningen alltid är beroende av den aktuella kontexten och alltid måste anpassas till den är ett typiskt exempel på ett "obehagligt problem". Utvecklingsinsatserna bör i större omfattning än tidigare beakta naturen och dynamiken hos sådana problem.

Förslag till utveckling av sektorövergripande konsekvensbedömning

Vi har i början av varje avsnitt framlagt ett mer detaljerade utvecklingsförslag utifrån de viktigaste observationerna under granskningen. Nedan finns en sammanställning av eventuella utvecklingsåtgärder för den närmaste framtiden:

1. Premisserna för konsekvensbedömning ska preciseras genom att anvisningarna och rekommendationerna för bedömningarna integreras i statssamfundets styrpolitik, övergripande styrning (governance) och styrinstrumenten på ett tydligare sätt. Bedömningen av den sektorövergripande lagstiftningens konsekvenser ska integreras stadigare och mer heltäckande till utvecklingen av stadsrådets styrinstrument och kontroll.
2. Befintliga strukturer och processer (t.ex. kanslichefsmöten) för bättre förankring av ministeriernas ledning till förhandsbedömning av konsekvenser ska utnyttjas.
3. Bedömnings- och rapporteringsanvisningarna för regeringens lagförslag ska innehålla ett krav på att de viktigaste informationskällorna och -processerna under lagberedningen ska dokumenteras enligt en fastställd klassificering.
4. Ministerierna ska skapa en process för planering av konsekvensbedömning vid lagstiftningsprojekt som ger olika intressentgrupper möjlighet att på förhand påverka inriktningen och genomförandet av bedömningen.
5. Målen och perspektiven för hur bedömningsdata genereras, förmedlas och utnyttjas ska fastställas tydligare i anvisningarna för både enskilda lagar och större lagstiftningshelheter.
6. Ministerierna ska förbättra sin kompetens inom lagberedning och konsekvensbedömning genom att nätverka med universitet och forskningsinstitut, delta i forskningskonsortier inom olika sektorer, stöda och utveckla mångdisciplinäritet och uppmuntra ministeriernas experter och lagberedare att själva delta i nätverk och utveckla sin kompetens på olika områden.

7. Konsekvensbedömningarna ska integreras bättre i ministeriernas informationsbaserade politik och förvaltning. Ett enskilt ministerium eller statsrådet ska fastställa en bas- eller miniminivå för kvaliteten på bedömningen av sektorövergripande konsekvenser.
8. Forskningsrön som finansierats med offentliga medel ska kunna användas på ett smidigt sätt i konsekvensbedömningarna.