

Bedömningen av de statsfinansiella verkningarna av författningsprojekt

Ramförfarandet har varit i användning i statsförvaltningen allt sedan år 1991. Det centrala syftet med att förfarandet infördes har varit att stävja en ökning av statens utgifter. Av utgifterna i budgetekonomin är ca tre fjärdedel direkt bundna till lag. Av denna anledning är träffsäkerheten för de bedömningar som görs av de statsfinansiella verkningarna av lagstiftningsreformer av central betydelse med tanke på den för ramförfarandet uppställda målsättningen att stävja utgiftsökningen. De författningar som inverkar på statsbudgeten behandlas som budgetlagar. De ska behandlas av riksdagen före budgeten godkänns. Åren 2000-2009 har i samband med den egentliga budgeten årligen getts ca 40-50 budgetlagpropositioner.

Statsrådet ger årligen ett beslut om den totala ramen för statsfinanserna. I detta beslut ingår också en kalkyl över ramarna enligt förvaltningsområde. Som en utgångspunkt vid revisionen noterades den risken, att ramförfarandets införande kan försämra ett öppet framställande av författningsreformernas statsfinansiella verkningar. Huvudfrågan vid revisionen var, om förhållandet mellan lagstiftningen och bedömningen av ramförfarandets statsfinansiella verkningar är öppet och harmonierar med principerna för god förvaltning.

Basmaterialen vid revisionen var de budgetlagpropositioner som påverkar utgiftsmomenten i statsbudgetarna för åren 2008 och 2009. Vid revisionen observerades, att ramförfarandet ger ministerierna en möjlighet till förutseende i det avseendet, att förvaltningsområdena har ett flerårigt perspektiv över de anslag som de har till sitt förfogande för behövliga reformer. Vid revisionen observerades emellertid att förhållandet mellan ramförfarandet och lagberedningen inte är öppet, och inte till alla delar förverkligas i enlighet med principerna för god förvaltning. Vid revisionen konstaterades för det första, att omfattningen av de utgifter som inte hör till ramen inte är klar ur synvinkeln för ramsystemets målsättning. Vid sidan av detta

noterades vid revisionen som en risk, att ramförfarandet inte uppmuntrar ministerierna till att noggrant på förhand utreda författningsprojektens statsfinansiella verkningar vid sådana reformprojekt, vilkas statsfinansiella verkningar är bundna till lag. Dessa omständigheter försvagar riksdagens roll som utövare av budgetmakten och utgör samtidigt en risk för ramförfarandets funktionsduglighet när det gäller att säkerställa hållbarheten i statsekonomin.

Vid revisionen observerades också, att ramförfarandet i dess nuvarande form inte sporrar till ett genuint samarbete mellan förvaltningsområdena som syftar till att lösa samhällliga problem, eller till en på detta baserad omriktning av resurserna. Med tanke på en omprövning observerades vid revisionen, att det grundläggande problemet är de innehållsmässiga sambanden mellan regeringsprogrammet och ramförfarandet. Författningsprojektets innehåll har ofta avgjorts redan i regeringsprogrammet, varför det inte finns praktiska möjligheter till att i myndighetsberedningen söka det ändamålsenligaste alternativet. I sig är det en sak för det politiska beslutsfattande systemet att i regeringsprogrammet skapa grunderna för en omprövning av statens verksamhet. Å andra sidan har i ramförfarandets administrativa, processuella och organisatoriska lösningar inte heller beaktats de behov av att granska en omriktning av resurser mellan förvaltningsområdena som härrör av samhällliga målsättningar. Den tidsmässiga samordningen av den årliga ramprocessen, processen vid uppgörandet av budgetförslagen och utarbetandet av de lagpropositioner som anknyter till budgeten begränsar för sin del möjligheterna till en övergripande beredning och utvärdering av reformprojekten.

Revisionsverket anser att i regeringsprogrammet borde lämnas utrymme för planering av projekten och framläggande av olika alternativ. För att detta ska bli verklighet borde de innehållsmässiga inbördes förhållandena mellan regeringsprogrammet, ramförfarandet och lagberedningen omprövas. Samstämmigheten mellan regeringsprogramdokumentets innehåll, den årliga ramprocessen och lagberedningen kunde förbättras så, att specificeringen av detaljerade reformer med fastställda tidtabeller skärs ner på regeringsprogrammets nivå. Revisionsverket anser, att på regeringsprogrammets nivå borde den noggrannhet med vilken reformerna specificeras relateras till hur väl verkningarna kan förutses. Vid sidan av detta borde i specificeringen av reformerna beaktas det,

hurudana möjligheter det finns att vid behov återta eller ändra på verkningarna av reformens genomförande.

Vid revisionen observerades också, att i bedömningen av de statsfinansiella verkningarna av reformprojekt förekommer svagheter och att informationen om bedömningen inte är transparent eller enhetlig i alla skeden av beslutsfattandet. Enligt observationerna vid revisionen har man inte alltid vid bedömningarna tillräckligt beaktat reformens statsfinansiella betydelse och verkningarnas vidlyftighet i fråga om de totala effekterna på statsekonomin. I dokumenteringen av informationen om bedömningen förekommer brister och dokumenteringsförfarandena är brokiga. Vid revisionen framgick, att problemen i bedömningen av de statsfinansiella verkningarna av författningsprojekt varierar med föremålet för regleringen. Förmågan att bedöma verkningarna av författningsprojekt som anknyter till näringsverksamhet försvagas av att den övernationella regleringen är vanskelig att förutse och dessutom av de snabba förändringar som inträffar på marknaden. I anslutning till strukturella reformprojekt framgick vid revisionen brister både i det, hur den förväntade nyttan har bedömts på förhand och i det, hur utgifterna under reformernas övergångsskede har uppskattats.

Revisionsverket anser att utnyttjandet av informationen om bedömningen borde främjas genom att tillgången på information förbättras i de olika skedena av beredningen och beslutsfattandet. Som utgångspunkt för detta borde för författningsberedningen, beslutsfattandet och uppföljningen av författningsberedningen skapas ett gemensamt informationssystem för myndighetsförvaltningen och riksdagen. Revisionsverket anser, att tidsenligheten och användbarheten för författningsberedningens infrastruktur borde granskas som verktyg för identifiering på förhand av behoven av reglering, för klarläggandet av omfattningen för de målgrupper som berörs av regleringen samt föregripandet av förändringar i beteendet.

Väsentliga ur synvinkeln för riksdagens behov av information är de bedömningar av verkningarna som ingår i den regeringsproposition som ges till riksdagen. Enligt observationerna vid revisionen lyfts perspektivet för riksdagen som användare av informationen inte tillräckligt fram i beskrivningarna av de statsfinansiella verkningarna. Revisionsverket anser att de statsfinansiella verkningarnas pregnans bör förbättras i budgetlagpropositionernas struktur. På basis av revisionen har den information som getts om

möjligheten att i efterhand hantera de statsfinansiella verkningarna varit knapphändig. Vid enskilda reformprojekt borde man gå in för att inte alstra utvärderande information endast från en viss tidpunkt, utan presentera de väsentliga sambanden mellan verkningarna och även framlägga synpunkter på hur verkningarna kan behärskas. Revisionsverket anser att bedömningen och presentationen av synpunkter som beskriver hur verkningarna kan behärskas bör ägnas större uppmärksamhet när instruktionerna om hur regeringspropositioner utarbetas ska förnyas.

Vid sidan av detta anser revisionsverket, att i behärskandet av författningarnas statsfinansiella verkningar borde granskas möjligheterna att tillämpa en flexibel reglering, varvid verkningarna kan behärskas vid olika förändringar i verksamhetsmiljön.

Revisionsverket anser att möjligheterna att på förhand behärska regleringens sammantagna statsfinansiella verkningar bör stärkas. Förändringarna i regleringsobjektens verksamhetsmiljö kan vara oförutsedda och snabba. Detta understryker behovet av att reagera snabbt på nya situationer. Å andra sidan borde i regleringen också åstadkommas stabilitet och förutsägbarhet till utgångspunkt för den ekonomiska verksamheten. Båda dessa synpunkter borde tas som utgångspunkt för författningsberedningen och bedömningarna av verkningarna. Revisionsverket anser också, att man borde gå in för att granska tidsenligheten för regleringen, författningsprojektets innehåll och verkningar som mer omfattande helheter. Med regleringen borde stödas från samhällsfunktionernas synpunkt nyttiga processer som stöder den statliga inkomstbildningen och förhindras från samhällssynpunkt skadliga processer som leder till utgifter för staten. För att de väsentliga sambanden mellan verkningarna ska kunna identifieras ur den statliga inkomst- och utgiftsbasens synvinkel vid enskilda reformprojekt, borde förfarandena vid bedömningen och uppföljningen av regleringen vara befästa.