

Datum
2019-08-29

Diariernr
2019-102069

Ert datum
2019-05-31

Er referens
Fi2018/03478/SFÖ

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Energimarknadsinspektionen (Ei) tillstyrker utredningens förslag om ökad utvärdering av politiska reformer och investeringar samt av genomförandemyndigheternas måluppfyllelse. Ei avstyrker dock förslaget på genomförande i dess nuvarande utformning. Ei:s synpunkter på förslaget på genomförande relaterar till gränsdragningsproblematik och problem med vertikalt kunskapsutbyte mellan myndigheter, oberoende, lokalisering samt tillsyn, prövning och regelutveckling inom energiområdet.

Energimarknadsinspektionens övervägande

Ei håller med om att systematisk utvärdering av svenskt policyarbete och större investeringar bör ges en ökad prioritet i svensk förvaltning. Tillgången på beslutsunderlag med hög kvalitet avseende politikens och de statliga insatsernas effekter är avgörande för en effektiv förvaltning. Däremot menar Ei att genomförandet bör ske på annat sätt baserat på de överväganden som redogörs för nedan.

Gränsdragningsproblematik gällande utvärderingar på olika myndighetsnivåer

En systematisk utvärdering bör enligt Ei innebära att effekterna av en ny reform utvärderas före, så väl som efter dess genomförande. Detta kallas även för konsekvensanalys respektive effektutvärdering och ska göras på bransch- såväl som sektornivå. Konsekvensanalyser krävs enligt bland annat förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, även om det finns utrymme att förbättra dess riktlinjer (ESO, 2018:5). Effektutvärderingar genomförs enligt OECD i otillräcklig utsträckning i Sverige (OECD, 2013 nr. 7 s. 73).

En ändamålsenlig konsekvensanalys och effektutvärdering förutsätter att reformer utformas så att de är utvärderingsbara. Förslag på effektutvärdering bör därför vara en integrerad del av reformens eller åtgärdens designfas. Genomförandemyndigheten är ofta den myndighet som utformar reformer, både författningsförslag såväl som föreskrifter. För att kunna genomföra en ändamålsenlig konsekvensanalys och effektutvärdering bör dessa myndigheter ha kvalificerade utvärderingsresurser knutna till sin verksamhet. Mot bakgrund av detta anser Ei att det är olämpligt om utvärderingen skedde utanför den myndighet som har kompetens och rådighet att utforma reformen.

Utredningens förslag att renodla verksamheterna genom att flytta utvärderingsresurser från genomförandemyndigheterna till ansvarig utvärderingsmyndighet kommer att dränera genomförandemyndigheten på expertkompetens samt leda till en gränsdragningsproblematik om vem som ska göra vad i analyserna. Sammantaget kommer det att leda till sämre beslutsunderlag.

Vertikalt kunskapsutbyte mellan myndigheter

Utredningen betonar vikten av horisontell samverkan och kompetensutbyte mellan utvärderingsmyndigheter med ansvar för olika sektorer. Ei anser att den vertikala samverkan mellan en eventuell utvärderingsmyndighet och genomförandemyndigheten är minst lika viktig för att tillvarata de synergier som finns mellan verksamheterna. Detta perspektiv saknas i analysen. Vertikalt kunskapsutbyte är avgörande för att utvärderingsmyndigheten ska kunna få en rimlig inblick i regel- och marknadsutvecklingen inom respektive sakområde. Ett meningsfullt kunskapsutbyte förutsätter en god dialog baserad på ömsesidigt förtroende. Om utvärderingsmyndigheten också har en tillsynsroll gentemot genomförandemyndigheten kan förtroendet urholkas, vilket kan försvåra kunskapsutbytet.

Oberoendet

Betänkandet utgår från att utvärderingsmyndigheterna är oberoende från genomförandemyndigheten men att de ska utveckla en förmåga att se regeringens behov. Enligt till exempel EBA:s (Expertgruppen för biståndsanalys) beskrivning står det att de är "Oberoende från regeringen, liksom vad som ska utvärderas, samt till rapportförfattare som anlitas". IFAU är ett annat exempel på en utvärderingsmyndighet som i hög utsträckning är oberoende från regeringen. De har knappt några regeringsuppdrag till skillnad från bland annat utvärderingsmyndigheten Trafikanalys, vars verksamhet till stor del verkar styras av regeringsuppdrag. I rapporten är det dock oberoendet från genomförandemyndigheterna som är det centrala. Även om utredningen medger att det finns en poäng med att ha fristående utvärderingsmyndigheter som kan göra utvärderingar löpande och därmed kunna svara på regeringens frågor snabbare jämfört med ett regeringsuppdrag tolkar Ei det som att det ska bli mer styrt vad som ska utvärderas. Oberoende från regeringen nämns inte, utan det formuleras i termer av "handlingsutrymme att själv formulera analys- och utvärderingsfrågor". Däremot finns en egen rubrik "förmåga att se regeringens behov". Kommer bland annat IFAU:s oberoende och forskningsinriktning hotas? Ei efterlyser en djupare analys av en sådan reform.

På skatteområdet anser utredningen att:

"Det går att ifrågasätta om regeringens behov av policyunderlag för skattepolitiken kan tillgodoses av en oberoende analys- och utvärderingsmyndighet. Vår bedömning är att det är mycket svårt. Hur skattepolitiken bör utformas är en politikhärlig fråga som det är svårt att ge en analys- och utvärderingsmyndighet i uppdrag att besvara. Skattesystemet är ett område som traditionellt reformeras genom större omprövningar. Vi bedömer att forskare och andra aktörer har bättre förutsättningar än en analys- och utvärderingsmyndighet att utvärdera skattepolitikens inriktning." (SOU 2018:79, s. 45)

Ei anser att det inte är uppenbart hur politik inom skatteområdet skiljer sig från andra politikområden.

Lokaliseringen

Utredningen föreslår att de tre nya utvärderingsmyndigheterna ska lokaliseras till orter där nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheter finns, men att det även ska vara möjligt för myndigheterna att finnas på flera orter. Erfarenheter från tidigare utlokaliseringar har visat att kompetensförsörjning av just expertkompetenser är extra utmanande. Hur ska kompetensen säkras? Dessa frågor bör nog analyseras innan ett eventuellt genomförande av förslaget.

Tillsyn och regelutveckling inom energiområdet

Även om inga konkreta förslag läggs inom energiområdet konstaterar utredningen att det inte finns någon renodlad analys- och utvärderingsresurs på energiområdet, men att Energimyndigheten har till uppgift att bistå regeringen med att ta fram underlag till uppföljning och utvärdering av regeringens politik. Utredningen bedömer att endast kriteriet komplext område är uppfyllt, det vill säga forskning krävs för att mäta måluppfyllelse inom energiområdet. Det finns enligt utredningen tre genomförandemyndigheter inom energiområdet: Energimyndigheten, Ei och affärsverket Svenska kraftnät. Ei anser att även Elsäkerhetsverkets ansvar bör kunna falla inom energiområdet. Samtliga myndigheter ligger sedan den 1 april 2019 under Infrastrukturdepartementet. Utredningen föreslår fortsatt utredning av om den nya utvärderingsmyndigheten Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys ska få i uppdrag att täcka regeringens behov av analyser och utvärderingar på energiområdet (inklusive flera områden såsom miljö). Den nya myndigheten Tillväxt och samhällsbyggnadsanalys föreslås ligga under Näringsdepartementet. Frågan om samordning och styrning inom regeringkansliet berörs i utredningen, och kan inte nog betonas om kunskap ska tas fram och spridas mellan olika politikområden.

Utredningen har inte analyserat konsekvenserna för myndigheternas kompetensförsörjning om utvärderingsresurser flyttas från genomförandemyndigheterna till ansvarig utvärderingsmyndighet i syfte att finansiera den nya myndigheten. En sådan utveckling kan få negativa konsekvenser för genomförandemyndigheterna både vad gäller kompetens och i form av minskade analysresurser. Det finns en överhängande risk att energimarknadsfrågor försvinner i mängden eller nedprioriteras på grund av att de är allt för komplexa eller att verksamhetsområdet tillhör ett annat departement. Särskilt om inga nya resurser tillsätts för just dessa analyser i kommittéform eller liknande på grund av att frågorna redan täcks av den nya utvärderingsmyndigheten. Detta riskerar att få negativa konsekvenser på energimarknadernas funktion, särskilt mot bakgrund av hur viktig och komplex energi- och miljöområdet har blivit senaste 20 åren (både till exempel elproduktionen och förbrukningen har ändrats i grunden). Ei bedömer att denna utveckling kommer fortsätta framöver.

Möjliga effekter för en oberoende myndighet för tillsyn, tillstånd, och regelutveckling,

Ei är starkt kritisk till att inrätta en analys- och utvärderingsresurs på energiområdet. En eventuell fortsatt utredning bör beakta att en försämrade kompetensförsörjning, som dessutom t.ex. skulle medföra att det inrättas gemensamma analysresurser för Ei och Svenska kraftnät, kommer att hota Ei:s ställning som en oberoende tillsynsmyndighet och Ei kommer inte längre kommer att kunna uppfylla de krav som ställs på tillsynsmyndigheter i artikel 59 i elmarknadsdirektivet (EU 2019/944) och i artikel 39 i gasmarknadsdirektivet (EU 2009/73).

Utan, eller med endast begränsade analysresurser kommer Ei inte heller att kunna fullgöra uppgifterna i 4 – 7 §§ i förordningen (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen.

Av 4 § framgår att Ei för Sveriges räkning ska bidra till utvecklingen av regelverk inom Norden och EU för att skapa likvärdiga förutsättningar på el- och naturgasmarknaderna och undanröja hinder för en gränsöverskridande handel med el och naturgas. Att Ei ska samarbeta med europeiska energitillsynsmyndigheter och med byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter för att åstadkomma en effektiv övervakning av grossistmarknaderna för el och naturgas inom Norden och EU, och att Ei vid behov utbyta erfarenhet och kunskap inom myndighetens ansvarsområde med energitillsynsmyndigheter inom och utanför EU.

Av 5 § framgår att Ei ska följa och analysera utvecklingen på el-, naturgas- och fjärrvärmemarknaderna och föreslå ändringar i regelverk och andra åtgärder som främjar marknadernas funktion, och se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Enligt 6 § ska Ei verka för energieffektivitet och effektiv konkurrens på elmarknaden och naturgasmarknaden, främja efterfrågeflexibilitet på elmarknaden, verka för funktion, effektivitet och konkurrenskraftiga priser på fjärrvärmemarknaden, och inom sitt verksamhetsområde bidra till att de energipolitiska mål som riksdagen har godkänt uppnås.

Av 7 § framgår att Ei inom sitt verksamhetsområde ska verka för att stärka el-, naturgas- och fjärrvärmekundernas ställning och möjliggöra aktiva valmöjligheter genom lättillgänglig och tillförlitlig information, främja energikonsumenterns rättigheter genom att samarbeta med Konsumentverket för att samordna svar som avser Europeiska kommissionens checklista, offentliggöra checklistan och hålla den aktuell, och se till att det finns en gemensam kontaktpunkt där konsumenter av el och naturgas kan få tillgång till all nödvändig information om sina rättigheter, lagstiftningen och möjligheter till tvistlösning.

Ei har även en rad omfattande arbetsuppgifter enligt EU-lagstiftningen som kräver att det finns analysresurser hos myndigheten. Ei har bl.a. uppgifter enligt Elmarknadsdirektivet 2019/944, elmarknadsförordningen 2019/943, gasmarknadsdirektivet (2009/73), gasmarknadsförordningen (715/2009), ACER



förordningen (2019/942), REMIT-förordningen (1227/2011) och transperensförordningen (543/2013). Till detta kommer åtta EU-förordningar inom elområdet (nät-koder) och fem nät-koder på gasområdet som alla ger Ei en stor roll med många arbetsuppgifter som kräver att det finns analysresurser hos myndigheten. Ett Ei utan eller med minskade analysresurser kommer således inte att kunna fullgöra en stor del av dagens arbete. Denna typ av effekter för Ei och övriga myndigheter har inte alls berörts av utredningen vilket gör slutsatserna ofullständiga och förslagen förknippade med stora risker.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Anne Vadasz Nilsson. Vid den slutliga handläggningen deltog även chefsjuristen Göran Morén och chefsekonomen Therése Hindman Persson samt Elon Strömbäck, föredragande.

Anne Vadasz Nilsson

Elon Strömbäck