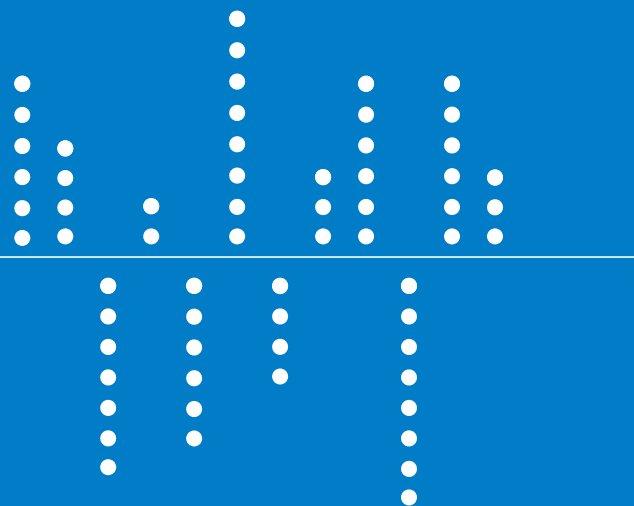


# Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag?

Regelindikator 2002

GODKÄNT



## Sammanfattning

Regelförenkling är en fråga som står högt upp på företagens önskelista för ett bättre företagsklimat. Såväl regeringen som oppositionen ser regelförenkling som en prioriterad fråga på den näringspolitiska dagordningen. Skälen till detta är flera men företagens årliga kostnad enbart för att administrera regelverket uppgår i Sverige till minst 50 miljarder kr. Ett antal positiva åtgärder har vidtagits för att förbättra regelförenklingsarbetet. Trots detta visar undersökning efter undersökning att företagen inte upplever någon förbättring.

Ett viktigt instrument i arbetet med att förbättra företagens regelmiljö och minska den administrativa bördan är den obligatoriska användningen av konsekvensanalyser hos myndigheter, statliga kommittéer och i regeringskansliet. Enligt de regelverk som gäller för dessa skall en problem- och konsekvensanalys belysa effekterna för berörda företag av de förslag som presenteras. Syftet är att ge beslutsfattare ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Men hur fungerar egentligen detta viktiga instrument när det gäller att ge beslutsfattarna ett bättre beslutsunderlag?

I rapporten – Regelindikator 2002 – presenterar Näringslivets Nämnd för Regelgranskning, NNR, en uppföljning av hur myndigheter, kommittéer och regeringskansliet efterlever de regler som skall följas i samband med att de föreslår nya eller ändrade regler som rör företag.

NNR har sedan november 2001 försökt att systematiskt bedöma kvaliteten i inkommande ärenden, som i flertalet fall utgörs av förslag till nya eller ändrade regler som berör företagen. Syftet med en uppföljning av enskilda ärenden är att i grova drag få kunskap om kvaliteten på konsekvensanalyserna, vilka frågor som behandlas och om det sker några förändringar över tiden.

I varje ärende följer vi upp om och hur analysen uppfyller 11 olika kvalitetsfaktorer. Flertalet av de frågeställningar som NNR följer upp utgår från de krav som idag finns i gällande förordningar och skrivelser.

NNR:s Regelindikator 2002 visar att kvaliteten i de konsekvensanalyser som presenteras generellt sett är låg och i flertalet fall undermålig. I endast 4 % av förslagen finns det redovisat vilka kostnader som förslaget förväntas medföra för berörda företag. Bara i 6 % av ärendena finns det redovisat hur många och vilken sorts företag som berörs av förslaget. I knappt hälften av förslagen följs det lagstadgade kravet på att upprätta en särskild konsekvensanalys för små företag.

I rapporten föreslår NNR ett antal åtgärder av politisk och organisatorisk karaktär för att åstadkomma ett långsiktigt och metodiskt arbete för att höja kvaliteten på konsekvensanalyserna och minska de administrativa kostnaderna för företagen:

- Sätt upp mätbara mål för arbetet.
- Beräkna företagens totala kostnader för att administrera regelverket.
- Ge starkt stöd från högsta politiska nivå.
- Tidiga samråd med företagen.
- Ge en offentlig institution/myndighet det övergripande ansvaret för utbildning i och kontroll av kvaliteten avseende konsekvensanalyser.
- Inför sanktionsmöjligheter för att öka efterlevnaden av gällande regler.

<b>1</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>REGLVERKET SOM STYR ANVÄNDNINGEN AV KONSEKVENSANALYSER.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>POLITISKA MÅL OCH RESULTAT .....</b>	<b>3</b>
	REGERINGENS MÅL .....	3
	VIDTAGNA ÅTGÄRDER.....	4
<b>4</b>	<b>FÖRETAGENS ATTITYDER KRING DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN.....</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>RESULTAT OCH KOMMENTARER TILL REGELINDIKATOR 2002 .....</b>	<b>5</b>
	UPPFÖLJNING AV ÄRENDEN.....	5
	NNRS KVALITETSFAKTORER OCH MÅLUPPFYLLELSE .....	6
	MYNDIGHETERNAS SIMPLEX-RAPPORTER.....	10
	UPPGIFTLÄMNANDET I SVERIGE .....	10
	KONSEKVENSANALYSER I PROPOSITIONER OCH UTREDNINGAR .....	11
<b>6</b>	<b>SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER .....</b>	<b>12</b>
	SLUTSATSER.....	12
	FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER .....	13
	<b>BILAGA 1.....</b>	<b>15</b>

---

Postadress

Besöksadress

Telefon

Telefax

E-post

Internet

103 30 STOCKHOLM

Blasieholmsgatan 4A

08-762 70 90 08-762 70 95

[info@nr.se](mailto:info@nr.se)

[www.nr.se](http://www.nr.se)

## 1 Inledning

Regelförenkling är en fråga som står högt upp på företagens önskelista för ett bättre företagsklimat. Såväl regeringen som oppositionen ser regelförenkling som en prioriterad fråga på den näringspolitiska dagordningen. Skälen till detta är flera men företagens årliga kostnad enbart för att administrera regelverket uppgår i Sverige till minst 50 miljarder kr.

Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra regelförenklingsarbetet. Ett viktigt instrument i detta arbete är den obligatoriska användningen av konsekvensanalyser i myndigheternas och regeringskansliets arbete. Idag finns inte mindre än fyra förordningar och en statssekreterarskrivelse som styr vad som skall göras. Men hur fungerar egentligen detta viktiga instrument när det gäller att ge beslutsfattarna ett bättre beslutsunderlag? Ett underlag som i sin tur kan medverka till att minska den administrativa bördan för företagen.

I Regelindikator 2002 försöker NNR ge svar på denna fråga. Underlaget är hämtat ur NNRS kvalitetsdatabas. Här bedöms förslag till nya eller ändrade regler som rör företag utifrån hur myndigheter, regeringskansliet och kommittéer tillämpar förordningarna om konsekvensanalyser. Resultat och slutsatser baseras på ca 150 olika förslag till regler.

## 2 Regelverket som styr användningen av konsekvensanalyser

För statsförvaltningen finns det olika regler och rekommendationer som styr hanteringen av de problem- och konsekvensanalyser som skall upprättas i samband med förslag till nya eller ändrade regler som rör företag. Syftet med analyserna är att ge beslutsfattarna ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

För **myndigheter** finns det två förordningar som reglerar myndighetens skyldigheter, Verks- och Simplexförordningarna. Därtill finns det en samrådsförordning som gäller vid uppgiftsinhämtning.

Enligt *verksförordningen* (1995:1322) skall myndigheter i samband med förslag till föreskrifter presentera en problem- och konsekvensanalys som bl.a. beskriver problemställningen, målsättningen med förslaget, alternativ till reglering och ekonomiska konsekvenser för företag som berörs av förslaget. De aktörer som berörs skall ges rätt att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

Enligt *Simplexförordningen* (1998:1820) ska myndigheter i samband med förslag till nya eller ändrade regler upprätta en särskild konsekvensanalys om förslaget kan anses påverka förutsättningarna för små företag. Förordningen innehåller en checklista med tolv olika frågor som myndigheten skall besvara. Simplexförordningen innehåller i viss utsträckning samma frågeställningar som verksförordningen.

För **regeringskansliet** finns det inget formellt regelverk som reglerar hur och vilka frågor som ska behandlas i samband med att regeringen presenterar propositioner för riksdagen eller beslutar

om en ny förordning. Det har dock internt inom regeringskansliet givits ut en skrivelse från tre statssekreterare där vikten av relevanta konsekvensanalyser framhålls. Denna skrivelse brukar benämnas statssekreterarskrivelsen. Till detta skall läggas statsrådsberedningens checklista för regelgivare och propositionshandboken (Ds 97:1).

**För kommittéer och utredningar gäller Kommittéförordningen (1998:1474).** Den fick sin nuvarande utformning 1999. Förordningen innebär skyldigheter även för kommittéer att utreda och beskriva konsekvenserna av sina förslag i en konsekvensutredning. I utredningsdirektiven ges närmare anvisningar om respektive kommittés uppdrag.

### **3 Politiska mål och resultat**

Regelförenkling har varit tema för alla svenska regeringar under de senaste 30 åren. Beteckningarna har skiftat men realiteten har varit densamma. Någon verklig ansats att angripa problemen på ett djuplodande och strukturerat sätt har inte gjorts. Frågan har emellertid fått ökad politisk betydelse och finns nu med på praktiskt taget varje regerings program hos OECD:s medlemsstater. Skälet är att regeringarna upptäckt att den nationella och internationella lagstiftningen är en konkurrensfaktor. I Sverige är företagets årliga kostnader lågt räknat 50 miljarder för att administrera regelverket. (Businesses' Views on Red Tape Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises, OECD 2001).

I de flesta OECD länder finns idag särskilda enheter i regeringskanslierna för regelförenkling. Här finns också regleringar som säger att alla nya förslag till regler som rör företagen skall belysas i konsekvensanalyser. Resultaten och erfarenheterna från dessa enheter skiljer sig emellertid mycket åt. Enligt studier publicerade av OECD kan följande generella slutsatser dras om utvecklingen så här långt när det gäller utformningen av ett effektivt regelförenklingssystem. Dessa är;

- att det finns en tydlig och sammanhängande regelförenklingspolitik som är antagen och sanktionerad på högsta politiska nivå,
- att det finns klara och mätbara metoder för att bedöma regelkvalitet och en kapacitet i den offentliga förvaltningen för att driva och hantera regelförenklingsfrågorna samt
- att det finns mätbara mål för arbetet och att det görs kontinuerliga utvärderingar av de insatser som görs.

#### **Regeringens mål**

Regeringens mål för regelförenkling är ”att sänka den administrativa bördan för företag, hindra konkurrensnedvridande effekter och att uppnå ändamålsenliga regler utformade på enklast möjliga sätt” (Skr. 2000/2001:143).

Regeringens övergripande mål för regelförenkling gentemot små företag är att ”förbättra små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt för att åstadkomma en ökad sysselsättning och högre tillväxt”. ”Regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små

företag är inte fokuserat på att skapa särregler för små företag, utan att anpassa reglerna även till små företag”. (Skr 1999/2000:148).

Regeringens tydligaste delmål för arbetet är att ”inom en treårsperiod tydligt minska regelverkens administrativa börda för småföretag”. Detta mål fastställdes i maj år 2000. (Skr 1999/2000:148).

### **Vidtagna åtgärder**

För att uppnå sina mål har regeringen vidtagit ett antal positiva åtgärder. Exempel på detta är utfärdandet av SimpLex-förordningen och förstärkningen i kommittéförordningen av kravet på analys av förslags effekter för små företag. Samma förhållningssätt gäller för departementen enligt särskild skrivelse. Vidare har en särskild statssekreterargrupp inrättats med särskilt ansvar för regelförenkling. SimpLex enheten inrättades våren 1999 i Näringsdepartementet med uppgift att bl.a. samordna, understödja och följa upp arbetet med regelförenkling.

Regeringen har också angett de områden där genomgången av det existerade regelverket skall prioriteras. Dessa områden utgörs av skatte-, arbetsmarknads- och miljölagstiftningen. Arbetet med att inventera det befintliga regelverket skall ske med hjälp av representanter för små företag och en särskild SimpLex-grupp.

## **4 Företagens attityder kring den administrativa bördan**

Företagens attityder kring den administrativa bördan återspeglas väl i de resultat NNR fått fram i sin kvalitetsdatabas, se vidare nedan. Regelverket uppfattas av företagen som krångligt och betungande och myndigheternas intresse för att ha samråd med företag eller representanter för företagen uppfattas som litet. Av NNRs kvalitetsdatabas framgår det bl.a. att myndigheter, regeringskansliet och statliga kommittéer, trots lagstadgade krav, fortfarande inte gör konsekvensanalyser eller att de som görs är av undermålig kvalitet. Samrådsfrekvensen är låg. Företagens missnöje med detta visar sig i flera undersökningar.

I årliga mätningar som näringslivets organisationer genomfört visas att företag ännu inte upplever några förbättringar avseende regelbördan. Av 2 500 tillfrågade företag anser fler än hälften att det blivit fler regler medan 40 procent inte upplever någon skillnad sedan föregående år. Bara en procent upplever att det blivit färre regler. Vad gäller regelkvaliteten och komplexiteten anser fler än 40 procent att det blivit svårare att följa reglerna. Bara två procent anser att det blivit lättare. (TEMO/Demoskop Strukturrapport 2001 ”Företagandets Villkor”, Svenskt Näringsliv).

I undersökningen ”Mindre företag om statliga myndigheters service” från SCB våren 2002 framkommer att de företag som deltagit i undersökningen inte anser att den administrativa bördan minskat jämfört med tidigare undersökningar. Cirka 60 procent av företagen som tillfrågades anser fortfarande att den totala regelmassan är betungande för företagets administration. Några av beståndsdelarna som bildar det betungande regelverket är enligt undersökningen; bristfällig eller långsam information om nya regler, svårighet att förstå lagar och regler, svagt intresse för att ta del av företagets kompetens samt svårbegripliga eller otydliga blanketter.

Även i OECD-undersökningen "Businesses' Views on Red Tape- Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises", som publicerades 2001, framkommer att svenska företag ger myndigheterna låga betyg när det gäller att samråda. I undersökningen jämförs attityder till regelkvalitet och den administrativa bördan inom tre regelområden; Arbetsmarknads-, Miljö- och Skatteregleringar. Svenska företag ger här låga betyg beträffande myndigheternas intressen för att ta vara på och beakta företagets kompetens som kan framkomma genom samråd. Bland de tio länder som granskats ligger Sverige bland de tre länder där lägst procentandel av småföretagen anser att myndigheter samråder med näringslivet innan beslut om nya regler fattas.

Samråd och upprättande av konsekvensanalyser, innan beslut om nya eller förändrade regler är en viktig del i regeringens arbete för att förbättra regelkvaliteten. Trots de vidtagna positiva åtgärderna för att minska den administrativa bördan kan vi konstatera att företagets attityder till denna fråga inte förbättrats.

## **5 Resultat och kommentarer till Regelindikator 2002**

Sedan november 2001 har NNR systematiskt försökt bedöma kvaliteten i inkommande ärenden från myndigheter och regeringskansliet av förslag till nya eller ändrade regler. Erfarenheterna och resultaten av detta redovisas nedan. Vi redovisar i detta sammanhang även vår syn på myndigheternas arbete med regelförenkling enligt Simplexförordningen och hur regeringskansliet presenterar konsekvensanalyser i samband med förslag som presenteras för Sveriges riksdag.

### **Uppföljning av ärenden**

NNR erhåller årligen ca 500 ärenden från olika myndigheter, regeringskansliet och statliga kommittéer. Dessa ärenden innehåller i flertalet fall förslag till nya eller ändrade regler. För att kunna följa kvaliteten och omfattningen av de problem- och konsekvensanalyser som skall bifogas bedömer NNR underlaget utifrån 11 kvalitetsfaktorer. Flertalet av dessa utgår från de regler som finns fastställda i Simplex- och Verksförordningarna. Vi har även valt att lägga till några faktorer som NNR anser vara självklara med hänsyn till bl.a. rättssäkerhet och kvantifiering.

Syftet med en uppföljning av enskilda ärenden är att i grova drag få kunskap om kvaliteten på konsekvensanalyserna och om det sker några förändringar över tiden.

I tabellen nedan redovisas resultatet av de ärenden som inkommit till NNR och behandlats t.o.m. utgången av maj månad 2002. Antalet ärenden som ligger till grund för sammanställningen uppgår till ca 150 stycken. I bilaga 1 finns det en kortare förklaring till de frågeställningar som NNR bedömer i varje ärende.

## NNRs kvalitetsfaktorer och måluppfyllelse

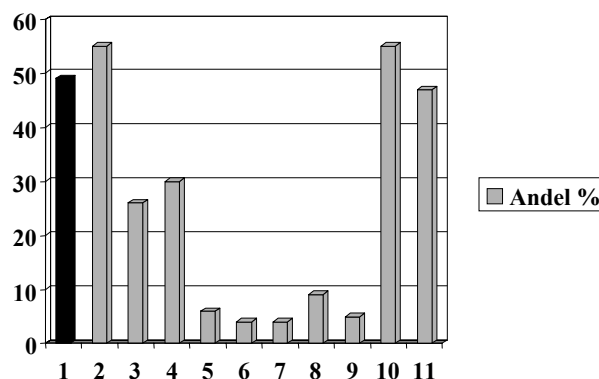
Nedan redovisas resultatet av NNRs kvalitetsdatabas. I tabellen anges andel procent av ärendena som innehåller eller uppfyller respektive kvalitetsfaktor.

Andel %		Andel %	
<b>1. Sammanfattning</b>	<b>49</b>	<b>6. Kostnader/företag</b>	<b>4</b>
<b>2. Tidigare regler</b>	<b>55</b>	<b>7. Totala kostnader</b>	<b>4</b>
<b>3. Alternativen beskrivna</b>	<b>26</b>	<b>8. Konkurrensaspekten belyst</b>	<b>9</b>
<b>4. Tidig konsultation</b>	<b>30</b>	<b>9. Goldplating</b>	<b>5</b>
<b>5. Antal företag</b>	<b>6</b>	<b>10. Remisstid</b>	<b>55</b>
		<b>11. SimpLex-analys</b>	<b>47</b>

Källa: NNR

### Kommentarer till kvalitetsfaktorerna.

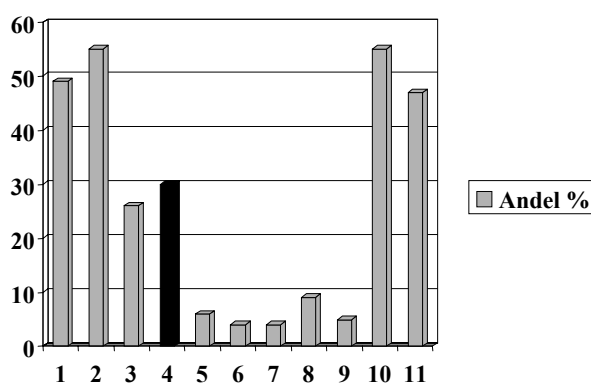
1. *Det finns en sammanfattning av förslagen i knappt hälften av ärendena.* För att snabbt sätta sig in i ett ärende och bedöma vad förslaget verkligen behandlar är det mycket önskvärt att det presenteras en kort sammanfattning. NNR anser att berörda parter inte ska behöva läsa ett helt förslag för att få en uppfattning om innehåll och omfattning.



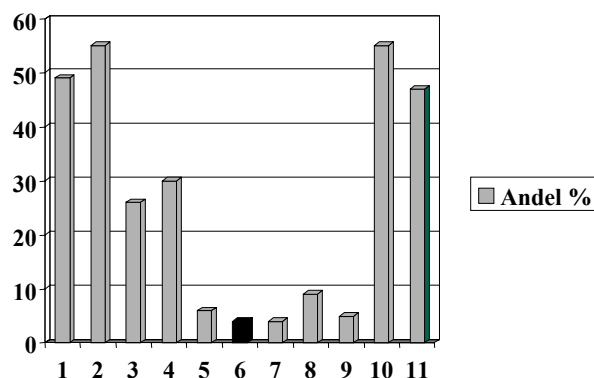
2. *I drygt hälften av ärendena finns det redovisat vilka regler som gällde tidigare.* För att förstå de verkliga effekterna av ett förslag måste det redovisas vad den egentliga förändringen består i. Enligt NNR kan statsförvaltningen inte utgå från att läsaren besitter samma expertkunskaper som tjänstemän på myndigheter och departement. Om inte läsaren förstår

förslaget minskar möjligheten för berörda intressenter att bilda sig en uppfattning om förslagets konsekvenser och därmed lämna relevanta synpunkter. Detta ökar även risken för att förslag av dålig kvalitet antas. Dessa förslag kan sedan få konsekvenser som inte finns belysta i underlaget.

3. *I 26 % av ärendena beskrivs alternativen till det presenterade förslaget.* I vissa fall kan det finnas andra alternativ till offentlig reglering, reglernas utformning eller delar av förslaget. Det gäller speciellt de fall när förslaget har sitt ursprung i Sverige och inte beror på något beslut som fattats i EU. NNR finner det mycket angeläget att alternativen finns belysta.



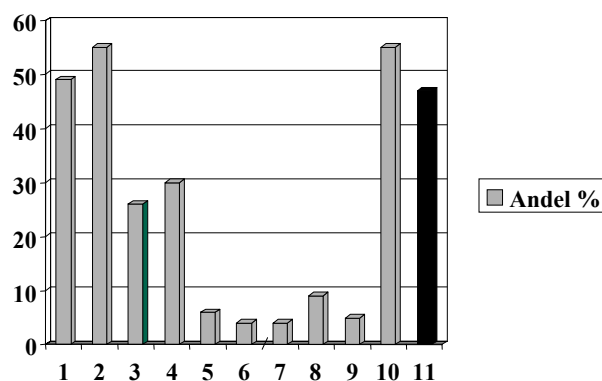
4. *I 30 % av ärendena finns det redovisat hur konsultation/samråd har skett med berörda branscher och företag.* För att skapa regler med en så hög kvalitet som möjligt och minimera de negativa konsekvenserna för berörda företag anser NNR att det är av stor betydelse att det på ett tidigt stadium förs en dialog om utformning av reglerna och vilka förslag som är bäst. Kontakter med berörda bör äga rum innan förslaget skickas ut på remiss. Det gäller att optimera utformningen av reglerna med hänsyn till statsmakternas intressen och företagens förutsättningar och situation. Med ökad kunskap bör kvaliteten i olika regelverk förbättras. Det är också av vikt att redovisa vilka synpunkter som framkommit i dialogen med berörda branscher. Det är exempelvis otillräckligt att bara skriva att ”samråd ägt rum med branschen”, vilket tyvärr sker i flertalet fall i dagsläget. Det viktiga i sammanhanget är att redovisa vilka synpunkter som framkommit och hur dessa beaktats vid utformningen av förslaget.
5. *I 6 % av ärendena finns det redovisat hur många företag som berörs.* För att kunna bilda sig en uppfattning om förslagets effekter bör det i förslaget redovisas hur många företag som berörs och deras storlek, exempelvis i form av antalet anställda eller omsättning. Denna sorts information gör det lättare att väga olika intressen mot varandra och bedöma om förslaget står i proportion till problemet. Många myndigheter har kunskap om förslagets omfattning men redovisar den inte. I förlängningen kan man tänka sig att kraven på problem- och konsekvensanalyser skulle kunna differentieras med hänsyn till förslagets omfattning. Denna modell tillämpas i exempelvis Holland. Differentiering utifrån omfattning skulle vara ett sätt att använda resurserna på ett effektivare sätt.



6. *I 4 % av ärendena finns det redovisat vilka kostnader förslaget medför för ett enskilt företag.* För att belysa effekterna av olika förslag anser NNR att det är av central betydelse att statsförvaltningen i större utsträckning försöker uppskatta kostnaderna som förslagen medför för företagen. Genom att kvantifiera effekterna och uttrycka dessa i kronor och ören blir förslagets effekter tydligare för alla parter. Idag är utgångspunkten nästan alltid ett regleringsperspektiv och i väldigt få ärenden försöker regelgivaren belysa hur förslaget konkret kommer att inverka på berörda företag.
7. *De totala kostnaderna finns redovisade i 4 % av ärendena.* För att kunna väga olika intressen mot varandra och bedöma rimligheten i olika förslag anser NNR att det är mycket önskvärt att de totala kostnaderna uppskattas och kvantifieras. Optimalt är naturligtvis att det finns redovisat både de totala kostnaderna och vinsterna. NNR är väl medveten om att det finns ett flertal problem med att genomföra "exakta" beräkningar av eventuella kostnader som ett förslag kan innebära för berörda företag. Idag finns det dock i alltför få ärenden någon som helst ansats att bryta ned frågan och redovisa vilken typ eller storlek på kostnaderna som kan förväntas uppstå. För företagen kan det röra sig om allt ifrån krav på investeringar till lönekostnader för den personal som ska lämna den information som fastställs i förslaget.
8. *I 9 % av ärendena finns konkurrensaspekten belyst.* NNR följer upp om det i förslaget finns beskrivet om förslaget kan få några effekter för konkurrensen mellan olika aktörer, exempelvis vad gäller företagsstorlek, företagsform eller huvudman. I takt med den ökade konkurrensen från omvärlden som globaliseringen för med sig i praktiskt taget alla branscher finns det skäl att belysa hur motsvarande regler utformas i konkurrentländerna. Genom denna utveckling utsätts även regelverket för konkurrens. I dagsläget finns det inget krav på att redovisa denna frågeställning. I Holland exempelvis, föreligger det ett krav att denna fråga ska redovisas.
9. *I 5 % av ärendena finns det belyst hur förslaget förhåller sig till antaget EU beslut.* I vissa fall väljer myndigheterna och regeringen av något skäl att gå längre än det beslut som fattats av någon av EU:s institutioner. Detta brukar benämnas för "Goldplating". Vid implementering av EU beslut anser NNR att det klart och tydligt bör redovisas hur förslaget förhåller sig till antaget beslut. Om Sverige väljer att införa regler som går utöver antaget beslut anser NNR att motiven för detta tydligt måste redovisas. Beträffande EU relaterade förslag anser NNR att en problem- och konsekvensanalys måste genomföras på ett så tidigt stadium som möjligt. När reglerna väl ska implementeras i medlemsstaterna kan frihetsgraden

i vissa fall vara mycket begränsad trots att förslaget kan komma att medföra betydande negativa konsekvenser för företagen. Konsekvenser som inte finns redovisade någonstans. Vid toppmötet i Sevilla i juni i år skall det presenteras förslag till åtgärder som innebär ökade krav på EU att belysa konsekvenserna av sina förslag.

10. *I 55 % av ärendena uppgår remisstiden till minst tre veckor.* För att berörda ska få en rimlig tid att sätta sig in i ett förslag och analysera och kommentera detsamma är det önskvärt med en frist på minst tre veckor. Det svenska remissförfarandet är till för att berörda intressenter ska få yttra sig över ett förslag som de berörs av och därmed chansen att delge statsmakterna sin syn på förslaget. Remissförfarandet används i vissa fall när det är mycket kort svarstid, i vissa fall ned till två-tre dagar. Det får då ses mer som en information än en reell möjlighet att lämna synpunkter. Ett sådant förfarande gynnar inte utformningen av regler med hög kvalitet och indirekt kan det ses som ett hot mot rättssäkerheten. NNR är väl medveten om att det ibland kan finnas skäl för att beslut om nya eller ändrade regler måste fattas med kort varsel men detta tillhör trots allt undantagen. För flertalet fall gäller ändå att tiden mellan förslag och beslut är relativt väl tilltagen.



11. *I 47 % av ärendena har det presenterats en analys enligt kraven som finns i SimpLexförordningen.* Av kapitlet ovan framgår att en SimpLexanalys ska genomföras i de fall förslaget kan få betydande effekter för små företags förutsättningar. Med tanke på att det svenska näringslivet till 98 procent består av småföretag bör antalet myndigheter som redovisar en SimpLexanalys vara betydligt högre. Vissa myndigheter hävdar att reglerna inte har några effekter för små företag trots att så är fallet. Detta visar enligt NNR på en av svagheterna med Simplexförordningen; det saknas sanktioner mot myndigheter som inte följer reglerna, dessutom saknas ett statligt organ som kontrollerar efterlevnaden av reglerna.

Sammanfattningsvis konstaterar NNR att det finns omfattande brister i myndigheternas och även regeringskansliets konsekvensanalyser. Resultaten från NNRs kvalitetsdatabas visar entydigt på ett behov av omfattande förändringar av nuvarande arbetssätt inom statsförvaltningen. NNR redovisar i kapitlet nedan ett flertal förslag till åtgärder för att åstadkomma en sammanhängande politik för att få ett enklare regelverk.

## Myndigheternas SimpLex-rapporter

Myndigheterna har enligt SimpLex-förordningen en skyldighet att varje år redovisa sitt arbete utifrån denna förordning till SimpLexenheten på Näringsdepartementet. NNR har tagit del av och studerat ett flertal av myndighetsrapporterna gällande arbetet med SimpLexförordningen under 2001.

Av myndighetsrapporterna har NNR kunnat konstatera att 70 % av myndigheterna har eller utformar regler som berör små företag men att bara 25 % av myndigheterna har redovisat att några specifika åtgärder vidtagits som syftar till att minska regelbördan för småföretag under år 2001. Beträffande frågan om regelmängden har minskat eller ökat för småföretag har 21 % av myndigheterna belyst denna fråga. Nästan samtliga myndigheter redovisar vilken form av samråd och med vilka parter detta ägt rum under 2001. Enligt NNR vore det önskvärt att myndigheterna i större utsträckning redovisar vad samrådet resulterat i. Tar man hänsyn till vad som framkommer eller genomförs samrådet för att man är tvingad till det?

När det gäller insatser från enskilda myndigheter vill NNR redovisa några enskilda exempel på positiva åtgärder som vidtagits under 2001. Ett sådant exempel är Tullverket som antagit ett mål som innebär att företagens administrativa börda ska minska med 20 % genom att införa systemet ”servicetrappan”, vilket kan beskrivas som ett kvalitetssäkringssystem. Tullverket har genomfört en undersökning som visar att företagens kostnader för tullprocessen uppskattas till 2,5 miljarder kronor. Enligt NNRs vetskap är Tullverket den enda myndighet som antagit ett mätbart mål för den administrativa börda.

Ett annat exempel på positiva åtgärder är Riksskatteverkets satsningar på sin hemsida och elektroniska lösningar. RSV har genomfört försök med elektronisk deklaration av moms och arbetsgivaravgifter. Detta har genomförts som en av flera planerade Internettjänster. I en utvärdering som genomförts av försöksverksamheten ger företagen tjänsten ett högt betyg. Det gäller för såväl små som stora företag.

SimpLexförordningen är ett positivt verktyg för att åstadkomma enklare och bättre regler för små företag. Förordningen i sig är emellertid inte en tillräcklig drivkraft för att åstadkomma enklare regler. Många myndigheter utnyttjar checklistan i förordningen likt en ”tipsrad” eftersom man är tvungen att bifoga en SimpLexanalys. Analysen tillför då inget i ärendet eftersom den inte är tillräckligt genomarbetad.

## Uppgiftslämnandet i Sverige

Den senaste statistiken kring uppgiftslämnande, som är en stor del av den administrativa börda, är ifrån 1998. Statskontoret fann i en kartläggning att 75 olika myndigheter samlar in uppgifter på cirka 1150 sorters blanketter. 1998 samlades 73 miljoner ifyllda blanketter in. Uppgiftslämnandet från företag till myndigheter sker inte bara genom blanketter och löpande statistik utan även i form av enstaka undersökningar och tillsynsärenden.

Samrådsparter till myndigheter som hämtar in uppgifter från näringsidkare kan enligt samrådsförordningen (1982:668) inte stoppa enstaka undersökningar eller annan uppgiftsinhämtning från myndigheter. Samrådet syftar istället till att representanter för

uppgiftslämnarna ska ges en möjlighet att påverka utformningen av uppgiftsinhämtningen. I samrådsärenden med myndigheter diskuteras syfte, innehåll och omfattning av uppgiftsinsamlingar och uppgiftslämnarkostnaden för undersökningen beräknas, om möjligt. Samrådet mellan myndigheter och NNR leder i de flesta fall till förändringar i form av minskat urval, längre tidsintervall mellan undersökningar, samordning mellan olika myndigheters uppgiftsinsamlingar, enklare frågor eller högre storleksgränser för företag som ingår i urvalet.

Ett problem med uppgiftslämnandet är att tid och arbete som tas i anspråk av uppgiftslämnarna inte kostnadsberäknas i alla undersökningar. Ett annat problem är att det inte finns någon uppgift om vad uppgiftslämnandet totalt kostar företagen i Sverige. För att underlätta en beräkning av ökad/minskad uppgiftslämnarbörda för Sveriges företag, idag och i framtiden, kommer NNR att föra in samrådsärenden **avseende nya eller ändrade uppgiftskrav** i vår databas. Tiden och uppgiftslämnarbördan kommer att värderas utifrån givna kriterier och kostnadsättas för att möjliggöra beräkningar av den totala kostnaden för pågående undersökningar och uppgiftsinhämtningar i Sverige.

Samrådsförordningens utformning där myndigheterna saknar egentliga skyldigheter att ta till sig av det som kommer fram i samråden och det faktum att uppgiftslämnarnas samrådsparter inte kan stoppa en undersökning leder i viss mån till godtycklighet. Myndigheter som väljer att samråda med representanter för uppgiftslämnarna gör alltså detta i stort sett frivilligt eftersom inga sanktioner finns vid överträdelser eller underlåtenhet att följa samrådsförordningen.

### **Konsekvensanalyser i propositioner och utredningar**

För regeringskansliet finns det interna regler för hur en proposition ska utformas och vad den ska innehålla. Statsrådsberedningen publicerade 1995 skriften – Att styra genom regler, en checklista för regelgivare. Därtill finns det en särskild handbok för propositioner och som tidigare nämnts en särskild skrivelse om hanteringen av konsekvenser för små företag. I princip fastställer dessa handböcker och skrivelser att samma principer ska tillämpas inom regeringskansliet som vid myndigheter där SimpLex- och Verksförordningen gäller.

I många fall föregås propositioner av statliga utredningar. I utredningsdirektiven finns det i nästan samtliga fall krav på att utredaren ska belysa konsekvenserna av de förslag som presenteras. Vidare finns det generella regler för utredningen i kommittéförordningen, se ovan. Tyngdpunkten i konsekvensbeskrivningarna som redovisas i statliga utredningar fokuserar främst på effekter för statens finanser och olika politiska mål. Konsekvenser för näringslivet och berörda företag finns alltför ofta knapphändigt beskrivna.

För att utforma regler med hög kvalitet och optimera olika intressen menar NNR att förslagen som presenteras i olika utredningar verkligen måste belysa konsekvenserna för berörda företag. Annars finns det en uppenbar risk att förslagen när de senare presenteras i form av en proposition inte innehåller någon analys av hur förslaget kommer att påverka företagen. Den svenska modellen med självständiga myndigheter och relativt små departement medverkar lätt till att frågan om konsekvensanalyser hamnar mellan stolarna till följd av delat helhetsansvar. NNR vill lyfta fram två exempel där propositioner med relativt stora effekter för näringslivet presenterats utan att konsekvenserna finns beskrivna varken i propositionen eller i utredningen.

Ett sådant exempel är förslaget om ändringar i lagen om offentlig upphandling, LOU, Prop. 2001/02:142. I denna föreslås ändringar som ger utökade möjligheter att ställa krav på bl. a miljö och antidiskrimineringsklausuler i samband med offentlig upphandling. NOU fick först i efterhand uppdraget att göra en konsekvensanalys av förslaget till antidiskrimineringsklausuler. Flera av de förslag som presenterats finns överhuvudtaget inte behandlade i någon konsekvensanalys.

Ett annat exempel är frågan om handel med elcertifikat som presenteras i Prop. 2001/02:143. Förslaget med elcertifikat syftar till att främja avsättningen av förnyelsebar energi och avsikten är att systemet skall träda i kraft den 1 januari 2003. Systemet innebär att företagen som säljer el blir tvingade att tillhandahålla en given kvot certifierad el. Konsekvenserna för företagen av förslaget finns inte belysta i utredningen som föregick propositionen eller i propositionen. NNR bedömer att förslaget kan få betydande effekter för berörda företag.

En annan aspekt som gäller regeringskansliets hantering och utformning av konsekvensanalyser är trovärdigheten gentemot myndigheterna. Om regeringskansliet inte själva presenterar några konsekvensanalyser sänds fel signaler till myndigheterna om hur dessa frågor skall hanteras. En myndighet kan i ett senare skede få uppdraget att utfärda en föreskrift till en antagen lag som saknar en tillräcklig konsekvensanalys. Frihetsgraderna för myndigheten är i sådant fall mindre än vid utformningen av lagen. Det blir betydligt svårare för myndigheten att anpassa föreskriften till olika intressen som kan komma fram i samband med den konsekvensanalys som skall föregå föreskriften. Sannolikt är det lättare att anpassa regler till fler intressen när ramarna är något vidare.

För att få regler som minskar regelbördan för företagen och som optimerar olika intressen menar NNR att det krävs en enhetlig tillämpning av reglerna avseende konsekvensanalyser inom hela statsförvaltningen, från utredning via proposition till myndighetsföreskrift. Kedjan blir inte starkare än den svagaste länken.

## 6 Slutsatser och förslag till åtgärder

### Slutsatser

NNRs kvalitetsdatabas visar att det är en **låg efterlevnad** av de regelverk som styr arbetet med konsekvensanalyser. Kvaliteten på de konsekvensanalyser som NNR tagit del av är undermålig och uppfyller därför inte syftet - att ge beslutsfattare ett bättre beslutsunderlag. Exempelvis redovisas företagens kostnader för att följa en ny regel endast i 4 % av fallen. Vidare uppfyller inte ens hälften av ärendena krav på genomförd konsekvensanalys enligt SimpLex-förordningen. Regelverket om krav på konsekvensanalyser finns i tre olika författningar och i samtliga saknas någon form av sanktion eller möjlighet till kontroll av efterlevnaden, vilket försvagar regelverket och dess effekter. Beträffande insatser från enskilda myndigheter ser vi att dessa är blygsamma. Endast i ett fall presenterar en myndighet ett mätbart mål för att minska den administrativa bördan, i några fall presenteras konkreta åtgärder som vidtagits för att underlätta för företagen.

Uppgiftsbördan för Sveriges företag minskar inte. Någon sammanställning över det totala uppgiftslämnandet finns inte. Inte heller finns det några kostnadsberäkningar av den tid som företagen måste lägga ned på uppgiftslämnandet. I likhet med övriga förordningar på området saknas också i samrådsförordningen sanktionsmöjligheter mot myndigheter som inte samråder med uppgiftslämnarna.

NNR presenterar nedan ett antal förslag till åtgärder som bör genomföras för att minska den administrativa bördan för företag. Åtgärderna är konkreta förslag för att höja kvaliteten i det arbete som bedrivs med konsekvensanalyser hos myndigheter, i regeringskansli och i kommittéer. Därtill lämnar vi förslag till åtgärder kring politikens utformning och organisation av regelförenklingsarbetet.

## **Förslag till åtgärder**

### Politikens utformning

- Starkt stöd från högsta politiska nivå
- Förstärk och flytta SimpLex till statsrådsberedningen
- Aktivera statssekreterargruppen

Ett starkt stöd från högsta politiska nivå är avgörande för ett framgångsrikt regelförenklingsarbete. För att uppnå önskade effekter krävs starka politiska signaler om vad regeringen vill åstadkomma och vilka åtgärder man är villig att vidta. Viktiga delar i detta arbete är bland annat att förstärka SimpLex och flytta enheten till statsrådsberedningen. Därtill bör den sk. Statssekreterargruppen aktiveras och vara drivande i arbetet i regeringskansliet. Gruppen bör vara aktiv utåt och fungera som en ”ljusfyr” i frågan om regelförenkling.

### Organisation

- Anta ett mätbart mål
- Beräkna den administrativa bördan
- Definiera administrativ börda
- Genomför och redovisa årliga uppföljningar
- Uppnå consensus

Organisationen av regelförenklingsarbetet måste vara anpassad för ett målmedvetet och uthålligt arbete om den administrativa bördan för företagen ska minska. För att nå dit krävs flera förändringar. Först måste ett mätbart mål för vad man vill uppnå antas, förslagsvis i form av en procentsats. Vidare bör ett oberoende institut ges i uppdrag att ta fram en modell för hur vi skall mäta de administrativa bördorna. Regeringen och näringslivet måste också enas om en definition av vad som är en administrativ börda.

Den administrativa börda som följer av regelverken måste sedan mätas. Förslagsvis bör detta arbete starta med regelverket inom de tre prioriterade områdena skatte-, arbetsmarknad- och miljöområdena. I uppdraget till det oberoende institutet bör också ingå att årligen genomföra och offentligt redovisa läget för regeringens arbete med att minska företagens administrativa börda

för regelverket. Modellen för att mäta den administrativa bördan bör helst baseras på consensus kring frågan i riksdagen. SimpLex bör vara den enhet som ansvarar för genomförandet. För denna uppgift måste enheten ges tillräckliga resurser och politiskt mandat.

#### Kvalitetsförbättrande åtgärder

- En myndighet med övergripande ansvar för kontroll av kvaliteten
- Ett övergripande och enhetligt system för konsekvensanalyser
- Sanktionsmöjligheter
- Tidiga samråd med näringslivet
- Redovisa genomförda konsekvensanalyser offentligt

En offentlig institution/myndighet bör ha det övergripande ansvaret för kontroll av kvalitet och utbildning avseende myndigheternas konsekvensanalyser. Denna myndighet/institution skall också ha möjligheter att utfärda följdföreskrifter på området. Detta bör vara en del i den nya Verksförordningen. Idag har Ekonomistyrningsverket (ESV) bara delvis denna uppgift men utan revisionsroll och utan möjligheter att vidta åtgärder mot dem som inte följer förordningarna om konsekvensanalyser.

Vidare är det viktigt att ta fram en modell för ett övergripande system för hur konsekvensanalyser skall se ut. I samband med detta bör förslag till sanktioner om en myndighet, utredning eller ett departement bryter mot detta system tas fram. Departementen bör i skrivelse till myndigheterna understryka vikten av tidiga samråd med näringslivet när nya regler som mer påtagligt berör företagen övervägs. Därtill bör regeringskansliet offentligt redovisa alla genomförda konsekvensanalyser.

Slutligen bör direktiv som gäller regeringskansliet och utformningen av propositioner ändras. Krav på att lättillgängliga konsekvensanalyser skall presenteras i alla ärenden som berör näringslivet måste införas. För att underlätta arbetet med att minska den administrativa bördan för företagen bör även alla regelgivande myndigheter och departement utse en ansvarig/kontaktperson för regelförenklingsarbetet och arbetet med konsekvensanalyser.

## Bilaga 1.

<b>Sammanfattning;</b>	Har regelgivaren sammanfattat ärendet och beskrivit innehållet i förslaget? - Sammanfattning tydliggör förslaget för berörda och remissinstanser.
<b>Tidigare regler;</b>	Finns tidigare regler beskriva? – Beskrivning av det existerande regelverket är viktigt för att sätta den nya ändringen i relation till dagens regelverk.
<b>Alternativen beskrivna;</b>	Har regelgivaren beskrivit alternativen till en ny eller ändrad regel? - Är en ny eller ändrad regel det mest ändamålsenliga sättet att lösa problemet. Alternativ till reglering kan ge hög måluppfyllelse.
<b>Tidig konsultation;</b>	Har berörda eller representanter för dessa tillfrågats innan förslaget läggs? - Berörda kan ge bra ”feed-back” på hur problemet kan lösas och förslag till alternativa lösningar. Berörda kan även ge information om eventuella kostnader för att följa regeln.
<b>Antal företag;</b>	Finns det beskrivet hur många företag och vilka branscher som berörs av ändringen eller det nya lagkravet? - Antal berörda ger information om regleringens omfattning.
<b>Kostnader/företag;</b>	Har regelgivaren gjort beräkningar av vilka kostnader förslaget innebär för berörda? - Om förslaget innebär kostnader för berörda i form av administrativ, praktisk eller tidsmässig karaktär skall denna beräknas.
<b>Totala kostnader;</b>	Finns det kostnadsberäkningar för hela berörda företagskollektivet? - Kostnaden för hela företagskollektivet skall sättas i relation till regleringens syfte.
<b>Konkurrensaspekten belyst;</b>	Har regelgivaren analyserat konkurrensfrågorna? - Konkurrensfrågorna i förhållande mellan olika företag, regioner, länder samt privat/offentligt måste analyseras för att undvika snedvriden konkurrens.
<b>Goldplating;</b>	Vid implementering av EU-beslut måste det klart och tydligt framgå om och i så fall varför den svenska regeln går utöver EU beslutet.
<b>Remisstid;</b>	Uppgår remisstiden till minst tre veckor? - En remisstid på tre veckor är skäligt för att remissinstanserna skall hinna behandla ärendet och inkomma med synpunkter av bra kvalitet.
<b>SimpLex-analys;</b>	Har regelgivaren gjort en sk. SimpLex-analys? - Skyldighet enligt förordning att genomföra SimpLex-analys på samtliga lagförslag som berör små företag. 98 % av Sveriges företag har mindre än tjugo anställda