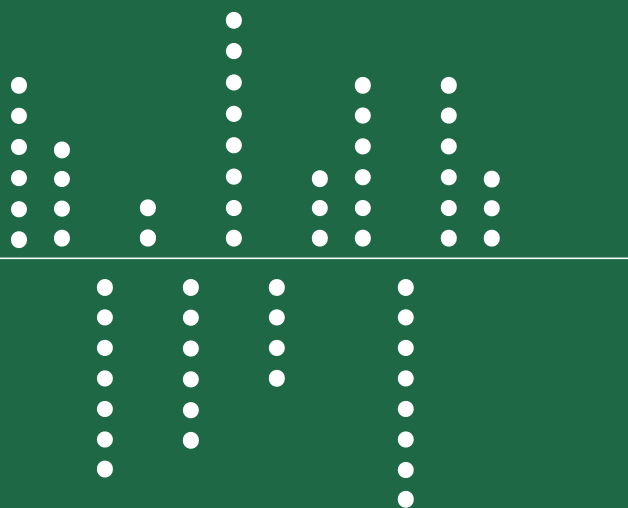


Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag?

Regelindikator 2005

GODKÄNT



Sammanfattning

Både regeringen och riksdagen har satt regelförenkling högt upp på den politiska dagordningen för ett bättre näringslivsklimat. Enligt ett riksdagsbeslut 2002-12-18 skall ett kvantitativt mål sättas upp i syfte att under innevarande mandatperiod (2002-2006) påtagligt minska företagens kostnader för att administrera regelverket. Regeringen har i skrivelse till riksdagen 2004/05:48 framhållit att ett övergripande mål för en minskning skall sättas under 2006. En utgångspunkt skall vara att målet sätts med en mycket hög ambitionsnivå ur ett internationellt perspektiv. Hittills tycks emellertid utvecklingen inte gå i den önskade riktningen.

NNRs Regelindikator 2005 visar att 58 % av förslagen till nya eller ändrade företagsregler som NNR erhållit för samråd innebär nya administrativa bördor för företagen medan 16 % av förslagen innebär en minskning. Föregående mätperiod 2003-2004 visade på en ökning i 52 % av förslagen medan antalet förslag med en minskning var 16 % liksom nu.

NNR publicerar i år den fjärde upplagan av regelindikatorn. Syftet med dessa uppföljningar är att i grova drag studera kvaliteten och om det sker några förändringar över tiden i de konsekvensanalyser som skall presenteras i samband med förslag till nya eller ändrade företagsregler. Av årets upplaga framgår att det skett förbättringar för 10 av de 11 kvalitetsfaktorer NNR mäter vilket är positivt. Tyvärr sker det i vissa fall från generande låga nivåer och mest för de variabler som är relativt enkla att förändra. De för företagen allra viktigaste aspekterna såsom kostnaderna för företagen är fortfarande undermåligt belysta. Sedan två år tillbaka har NNR också bedömt om förslagen förväntas medföra ökad, minskad eller oförändrad administrativ börda.

Regelförenkling är en prioriterad fråga både för regeringen och för oppositionen. Sedan 2003 har också en rad positiva åtgärder vidtagits för att förbättra arbetet med dessa frågor. Hit hör inte minst mätningen av företagens kostnader för att hantera skatte-, arbetsmarknads-, miljö- och jordbrukslagstiftningen samt uppdragen till departement och myndigheter att komma med förenklingsförslag.

Det avgörande skälet till att utvecklingen inte vänder i positiv riktning är enligt NNR att det ännu inte finns någon sammanhängande politik för regelförenkling i Sverige. Vad som finns är ett antal mer eller mindre goda delar men så länge dessa inte förstärks och kopplas ihop riskerar effekterna att utebli. NNR föreslår därför att följande åtgärder vidtas:

- Sätt omedelbart upp ett övergripande kvantitativt mål för en minskning av den totala administrativa bördan för företagen.
- Ta snarast beslut om att mäta den administrativa bördan för alla företagsregler.
- Låt det övergripande målet för en minskning av den administrativa bördan omfatta alla företagsregler.
- Återupprätta ett organ i regeringskansliet med huvudansvaret för regelförenklingsfrågorna.
- Gör nationella konsekvensanalyser av EUs förslag till företagsregler.
- Inför ett övergripande och enhetligt system för konsekvensanalyser med sanktionsmöjligheter.
- Redovisa alla konsekvensanalyser offentligt.

NNRs Regelindikator 2005

Näringslivets Regelnämnd NNR är ideell förening. Föreningen har 12 näringslivsorganisationer som medlemmar. Dessa har 300 000 företag som medlemmar. Praktiskt taget alla storleksklasser och branscher finns representerade. NNRs uppgift är att arbeta för färre och enklare företagsregler samt att minimera företagens uppgiftslämnande. Mer information om NNR finns på www.nnr.se

1	INLEDNING.....	2
2	REGELVERKEN SOM STYR ANVÄNDNINGEN AV KONSEKVENSPANALYSER OCH SAMRÅD	3
3	UTVECKLINGEN AV REGELFÖRENKLINGSPOLITIKEN UNDER SENARE ÅR	4
	3.1 Handlingsprogram	4
	3.2 Uppdrag till departement och myndigheter.....	4
	3.3 Mätning av företagens administrativa kostnader	5
	3.4 EU.....	7
	3.5 OECD.....	7
	3.6 Nationella exempel på positiva och negativa åtgärder.....	8
4	BEHOVET AV EN NY MODELL FÖR KONSEKVENSPANALYSER	10
5	RESULTAT OCH KOMMENTARER TILL REGELINDIKATOR 2005.....	13
	5.1 Uppföljning av ärenden	13
	5.2 NNRs kvalitetsfaktorer och måluppfyllelse	13
	5.3 Kommentarer till kvalitetsfaktorerna	14
	5.4 Mål – Nuläge	18
	5.5 Företagens uppgiftslämnande - en stor administrativ regelbörda	18
6	SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER.....	20
	6.1 Slutsatser.....	20
	6.2 Förslag till generella åtgärder	21
	6.3 Kvalitetsförbättrande åtgärder för konsekvensanalyser.....	22
	BILAGA 1	24

Postadress
Blasieholmsgatan 4A
111 48 STOCKHOLM

Telefon
08-762 70 90

Telefax
08-762 70 95

E-post
info@nnr.se

Internet
www.nnr.se

1 Inledning

Regelförenkling står högt upp på företagens önskelista för ett bättre näringslivsklimat som genererar ytterligare tillväxt. Bara att administrera det statliga regelverket bedöms kosta företagen minst 50 miljarder kr per år.

Idag anser både den svenska regeringen och oppositionen att regelförenkling är en viktig näringspolitisk fråga. Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra arbetet med dessa frågor i Sverige. Under 2004 har flera viktiga steg tagits mot en mer heltäckande och effektiv regelförenklingspolitik. Hit hör inte minst mätningen av företagens kostnader för att hantera skatte-, arbetsmarknads-, miljö- och jordbrukslagstiftningen. För att Sverige ska få en regelförenklingspolitik som håller ”en mycket hög ambitionsnivå internationellt sett” återstår dock flera avgörande beslut att fatta. Det gäller främst frågor som omfattningen av de regelområden som skall mätas, den kvantitativa målsättningen, ett nytt system för konsekvensanalyser som ger beslutsfattarna ett betydligt bättre beslutsunderlag både på nationell och på EU-nivå samt organisatoriska frågor (se kapitel 6).

Näringslivets Regelnämnd (NNR) har sedan 2002 presenterat rapporter som redovisar resultaten från uppföljning av kvaliteten i de ärenden som inkommer till NNR. Syftet med denna uppföljning är att studera hur regeringskansliet, myndigheter och statliga utredningar följer de krav som finns på att redovisa en konsekvensanalys i samband med förslag till nya eller ändrade regler som berör företagen. I årets upplaga – Regelindikator 2005 – gör vi en uppföljning av föregående års rapporter. Syftet är att kontrollera om det skett några förändringar beträffande kvaliteten på konsekvensanalyserna. För andra året i rad kan NNR också redovisa en bedömning av om förslagen till nya eller ändrade regler medför ökad administrativ börda för företagen eller inte samt hur stor del av förslagen som är EU-relaterade. NNR redovisar även utvecklingen för det arbete vi bedriver med samråd för att minimera företagens uppgiftslämnarkostnader i samband med uppgiftsinsamlingar från myndigheter.

NNR anser att rätt utförda konsekvensanalyser aktivt kan bidra till att nya eller ändrade regler utformas på ett sådant sätt att olika intressen bättre kan vägas mot varandra. Om konsekvensanalyser med hög kvalitet upprättas och om resultaten verkligen beaktas i själva beslutsprocessen kan de bidra till att reducera företagens administrativa kostnader för olika regelverk.

Underlaget för Regelindikator 2005 är i likhet med föregående år hämtat från NNRS kvalitetsdatabas. Här bedöms förslag till nya eller ändrade regler som rör företag utifrån hur myndigheter, regeringskansliet och statliga kommittéer tillämpar de olika krav som finns i förordningarna om konsekvensanalyser. Resultat och slutsatser baseras i år på ca 200 olika förslag till nya eller ändrade regler mellan 1 juli 2004 – 30 juni 2005.

Rapporten behandlar inte bara konsekvensanalyser utan även andra relevanta frågor och åtgärder som syftar till att förenkla för företagen. I kapitel 2 ges en kort beskrivning av de olika regelverk som styr tillämpningen och kraven på statsförvaltningen i frågan om konsekvensanalyser och samråd. Kapitel 3 behandlar kortfattat utvecklingen inom regelförenklingsområdet främst i Sverige och i viss mån också internationellt. Behovet av ett bättre system för konsekvensanalyser i Sverige behandlas i kapitel 4. Resultatet av genomgången 2004/2005 redovisas i kapitel 5. Slutligen redovisar NNR ett antal förslag till åtgärder för en sammanhängande och uthållig politik för enklare regler.

2 Regelverken som styr användningen av konsekvensanalyser och samråd

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 uppgiftsinhämtande.

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) skall 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.

Enligt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner - *samrådsförordningen* - skall företagens uppgiftslämnande begränsas med hänsyn till ändamålet och underlättas så långt möjligt. Myndigheterna skall samråda om uppgiftsinhämtandet med organisation som företräder uppgiftslämnande företag (dvs Näringslivets Regelnämnd inkl medlemmar) respektive Kommun- och Landstingsförbundet.

För *regeringskansliet* finns det en intern skrivelse från tre statssekreterare där vikten av relevanta konsekvensanalyser framhålls. Denna skrivelse brukar benämnas statssekreterarskrivelsen. I denna ges riktlinjer för särskild konsekvensanalys om reglers effekter för små företags villkor. 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 bestäms kraven närmare.

3 Utvecklingen av regelförenklingspolitiken under senare år

3.1 Handlingsprogram

Den viktigaste åtgärden på regelförenklingsområdet är det beslut som riksdagen fattade i december år 2002. Det innebar den kraftigaste signalen hittills för att arbetet med att förenkla för företagen måste resultera i substantiella åtgärder.

Till följd av riksdagens beslut presenterade regeringen i oktober 2003 sitt handlingsprogram för Regelförenklning. Programmet gavs titeln ”Handlingsprogram för enklare vardag för företagen”. Syftet med programmet är tvåfaldigt;

- att ta fram åtgärder som minskar den administrativa bördan för företagen och
- att på ett tydligt sätt synliggöra genomförda och planerade åtgärder.

3.2 Uppdrag till departement och myndigheter

Samtliga departement och 45 myndigheter gavs i uppdrag att gå igenom de lagar, förordningar respektive föreskrifter och allmänna råd inom det egna ansvarsområdet. Utifrån den genomgång som gjorts skulle varje departement och myndighet presentera en plan för att minska den administrativa bördan för företag. Resultatet av myndigheternas och departementens genomgångar skulle utmynna i ett brett handlingsprogram att redovisas för riksdagen i en skrivelse hösten 2004. Arbetet skulle ske i samråd med representanter för näringslivet.

I sin skrivelse till riksdagen 2004-12-04 rapporterade regeringen att den hade fått in 291 förslag till förenklningar från departement och myndigheter, 63 från departementen och 228 från myndigheterna. Förslagen omfattade allt ifrån förenklade rutiner via Internet till förenklade tillstånds- och anmälningsförfaranden. I en sammanställning till regeringen 2005-07-01 från Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) som sammanställer resultaten från myndigheterna framhölls att myndigheterna rapporterat att 140 av de sammanlagt 228 förslagen genomförts och att alla förslag utom tre kommer att vara genomförda till september 2006. Någon sammanställning över departementens förslag har ännu inte kommit.

En fråga som naturligt dyker upp är varför inte de 140 rapporterade förenklningarna får större genomslag i NNRs kvalitetsdatabas som visar på en ökad administrativ börda. Det kan finnas flera förklaringar till detta. En är att många av de 228 förslagen inte behöver åtgärdas via det offentliga regelverket. Exempelvis rör 70 av de 228 förslagen förbättringar av myndigheternas egna hemsidor och Internet, frågor som i mycket liten utsträckning hanteras via föreskrifter eller allmänna råd. En annan är att flera av de förslag som återfinns under rubriken enklare föreskrifter inte innebär substantiella förändringar av regelverken utan exempelvis ett sammanförande av flera regelverk till ett vilket i sig kan medföra bättre överblick, eller innebär en språklig översyn av ett eller flera regelverk. Ytterligare en förklaring kan vara att delar av uppgiftslämnande inte direkt är reglerat i lagar, förordningar eller föreskrifter. Därmed bortfaller också myndigheternas samrådsskyldighet i många ärenden och dessa är liksom tidigare inte med i NNRs kvalitetsdatabas. Den mest sannolika förklaringen är emellertid att tillflödet av nya regler som administrativt belastar företagen är intensivare än tidigare varför ”utspädningseffekten” är låg av de förenklningar som ändå i gott syfte genomförs av myndigheterna.

3.3 Mätning av företagens administrativa kostnader

Under hösten 2003 och våren 2004 utvecklade och testade NUTEK på regeringens uppdrag det förslag till mätmetod av administrativ börda som Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) presenterade våren 2003. Mätmetoden bygger på den holländska Standard Cost Metoden (SCM).

I Holland påbörjades arbetet med att försöka mäta och kvantifiera den administrativa bördan i mitten på 90-talet. Metoden har under senare år implementerats i flera olika länder som exempelvis Belgien Danmark, och Norge. Det senaste landet som valt att börja mäta den administrativa bördan med hjälp av SCM är Storbritannien.

NNR har under flera år påtalat möjligheterna med att börja använda SCM i Sverige. Metoden ger detaljerad information om vilka moment som är dyrast att leva upp till och metoden medger att bördan kan följas över tiden. Regeringen valde under hösten 2003 att avsätta medel för att genomföra den första mätningen och den gjordes på mervärdesskattelagen. Regeringen har sedan genom skrivelse 2004/2005:48 meddelat att mätningar kommer att genomföras på arbetsmarknads-, miljö- och skatteområdet. Därefter har mätningar genomförts på flera olika lagar inom skatteområdet. Den 1 juli 2004 gav regeringen NUTEK i uppdrag att mäta årsredovisningslagen, inkomstskattelagen, och därtill angränsande lagar, skattebetalningslagen, samt lagen om sociala avgifter och därtill angränsande lagar. Dessa mätningar har gett en sammanlagd administrativ kostnad på cirka 7 miljarder kronor för de ovan nämnda regelverken på skatteområdet. Arbetet har även påbörjats för att genomföra mätningar inom miljö-, arbetsmarknads- och jordbruksområdet. Senast tre månader efter slutförda mätningar av varje regelområde skall ett mål sättas upp för en minskning. Först därefter, när alla de ovan nämnda regelområdena är mätta kommer regeringen att formulera ett mål för en minskning som tydligt anger en ambitionsnivå i fråga om de totala kostnaderna för dessa regelverk. En utgångspunkt är enligt regeringen ”att målet sätts med en mycket hög ambitionsnivå ur ett internationellt perspektiv”.

NNR finner att det vore mer rimligt att göra som de andra länderna och mäta all lagstiftning som berör företag eftersom det svenska tillvägagångssättet utelämnar flera viktiga delar exempelvis finansmarknaden och statistikområdet.

När mätmetoden skall börja användas ställs alla berörda inför många problemställningar som är helt nya. Metoden i sig är inte komplex men den ska appliceras på komplexa regelverk som kräver en betydande expertkunskap och en betydande ”hands on” kunskap för att mätningen verkligen ska ge en rättvisande bild av den administrativa bördan.

I Sverige har processen och organisationen för att genomföra mätningarna löpande utvecklats sedan den första mätningen genomfördes. Mätningarna ska ligga till grund för ett långsiktigt arbete och utgöra ett instrument för att göra prioriteringar mellan olika regelverk, och inom regelverk. Det är då av stor vikt att såväl myndigheter och departement som näringslivets organisationer kan ställa sig bakom resultatet och känna sig komfortabla med detta. En öppen och löpande dialog kring olika problemställningar relaterade till mätningarna får bedömas vara mycket centralt för ett lyckat resultat.

NNR finner att när metoden ska appliceras på olika regelverk är det av stor vikt för likformigheten mellan olika mätningar att det finnas en utförlig manual som ger konsulter vägledning och fastställer hur metoden ska implementeras. I Sverige har NUTEK givit ut en sådan manual som till stor del grundar sig på den holländska manualen.

Att genomföra mätningar är nära sammankopplat med att fastställa reduktionsmål för den administrativa bördan. Att genomföra mätningar har inget självändamål. I både Danmark och Holland har regeringarna fastställt att målet ska vara en minskning på 25 % netto, dvs. även inkluderat de krav som finns i ny lagstiftning. Målet har i båda dessa länder fastställts innan mätningarna har genomförts. Med den uttalade målsättningen blir berörda myndigheter och departement medvetna om att det ställs nya krav som kräver en förändring. Den svenska regeringen har dock valt en annan modell genom att målen för de olika lagområdena fastställs efter det att mätningarna på olika områden är avslutade. På skatteområdet har regeringen fastställt att minskningen ska uppgå till 20 % till 2010. NNR menar att den svenska modellen ger betydligt svagare styrsignaler till statsförvaltningen och att tempot i arbetet blir lägre. Det kvantitativa målet är viktigt därför att det startar en process i statsförvaltningen som innebär att frågan om administrativ börda blir tydligare för alla berörda och att det måste vidtas åtgärder för att minska densamma.

NUTEK

Regeringen har utsett NUTEK till den myndighet som skall ha det övergripande ansvaret för regelförenklingsarbetet bland myndigheterna. NUTEK har ansvaret för de praktiska delarna av mätningarna av administrativ börda, uppbyggandet och driften av en databas för detta ändamål. Till NUTEK skall övriga myndigheter vidare rapportera om hur arbetet går med de 228 förenklingsförslagen samt årligen rapportera om hur förenklingsarbetet går på respektive myndighet d v s samma underlag som tidigare skickades till Simplexenheten på Näringsdepartementet. NUTEK skall vidare ta del av de konsekvensanalyser som myndigheterna skall göra när de kommer med förslag till nya eller ändrade regler. Till myndigheten kan också företagare som vill lämna förslag på förändringar av företagsregler vända sig.

Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med regelförenkling. Ett viktigt skäl till detta är att riksdagen vid två tillfällen, våren 1999 och hösten 2002, lämnat tillkännagivanden med tydliga krav på regeringen att höja ambitionen och takten i regelförenklingsarbetet. Med utgångspunkt från riksdagens uppdrag till regeringen har Riksrevisionen ställt följande frågor:

- Har de medel/verktyg som regeringen valt för att förverkliga riksdagens mål varit ändamålsenliga?
- Hur fungerar de verktyg som regeringen valt för regelförenklingsarbetet?
- Ger regeringens återrapportering till riksdagen tillräcklig information om regelförenklingsarbetet?

Efter sin granskning kom Riksrevisionen (rapporten, RIR 2004:23) fram till följande slutsatser;

- att för lite kraft läggs på att förenkla befintliga regelverk,
- att det råder bristande kunskaper om var regelbördan uppstår,
- att det råder oklarhet om rollfördelningen i kontrollen av konsekvensutredningar,
- att mer av regelbördan kan mätas än den administrativa bördan och
- att en samlad bild av regelförenklingsarbetet saknas.

3.4 EU

EUs inflytande på de svenska företagsreglerna är stort. Inom vissa lagstiftningsområden såsom jordbruk, livsmedel och kemikalier är det mycket stort, inom andra delar kan det punktvis vara stort medan det inom ett antal områden bara har ringa eller ingen direkt inverkan. Av de förslag till nya eller ändrade företagsregler som NNR handlägger visar årets Regelindikator att 44 % är EU baserade.

I likhet med de svenska regelgivarna har Rådet, Parlamentet och Kommissionen intresserat sig allt mer för lagstiftningens betydelse för att främja konkurrenskraften. I december 2003 kom de tre lagstiftande EU-institutionerna överens om ett interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning. I sitt meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet KOM (2005) 97 slutlig, med rubriken "Lagstifta bättre för tillväxt och arbetstillfällen i EU" som är en uppföljning av den så kallade Lissabonprocessen prioriteras bättre europeisk och nationell lagstiftning. Genom att förbättra lagstiftningens kvalitet skall näringslivet enligt Kommissionen ges de riktiga signalerna i och med att onödiga kostnader avskaffas och olika hinder för anpassningsförmåga och innovation undanröjs. För att förbättra lagstiftningsprocessen kommer Kommissionen;

- att publicera så kallade Roadmaps för alla förslag som ingår i det årliga lagstiftningsprogrammet. Dessa skall på ett tidigt stadium ge en fingervisning om de huvudsakliga områden som skall bedömas och hur efterföljande analyser planeras,
- att undersöka hur mätningen av de administrativa kostnaderna kan infogas bättre i konsekvensanalyserna. En modell för detta tas fram,
- att en fördjupad ekonomisk analys görs som inkluderar konkurrensaspekterna och
- att se till konsekvensanalyserna går hand i hand med ett omfattande samråd där det ges tillräckligt med tid för alla berörda parter att lämna synpunkter.

Dessa riktlinjer skall tillämpas från april 2005 och en heltäckande oberoende utvärdering av systemet för konsekvensanalyser skall göras i början av 2006. Kommissionen har också för avsikt att utarbeta en enhetlig uppsättning av gemensamma indikatorer för att övervaka framstegen med lagstiftningskvaliteten på EUs regler såväl som på medlemsstaternas egen regelgivning.

3.5 OECD

OECD är utan tvekan den organisation som internationellt betyder mest för utvecklingen på regelförenklingsområdet. Dess rekommendationer från 1997 om regelkvalitet och genomförande har varit normgivande för många av de 30 medlemsländernas arbete med regelförenkling. Dessa rekommendationer har utvecklats i år. Över tjugo av medlemsländerna har på egen begäran fått sitt regelförenklingsarbete djupgranskat av organisationen. Ett högaktuellt projekt som genomförs under året är att ta fram en metod för att mäta företagens administrativa kostnader för att hantera de statliga regelverken. Metoden skall möjliggöra jämförelser mellan länderna emellan. Metoden bygger på den holländska Standard Cost Metoden. Ett annat lovande projekt som startats är en vidareutveckling av indikatorer för regelkvalitet som skall kunna användas som ett hjälpmedel för att granska de olika ländernas arbete med regelförenkling.

3.6 Nationella exempel på positiva och negativa åtgärder

Riksdagen

Positiva

Den viktigaste åtgärden på regelförenklingsområdet de tre senaste åren är riksdagsbeslutet som fattades den 18 december 2002. Det innebar den kraftigaste signalen hittills för att arbetet med att förenkla för företagen måste ge substantiella resultat.

Riksdagen beslutade 2002-12-18;

- att hela regelverket som rör företagande skall gå igenom så att onödiga och krångliga regler tas bort,
- att ett kvantitativt mål sätts upp i syfte att redan under innevarande mandatperiod påtagligt minska företagens kostnader för administration av regelverket,
- att Sverige skall lämna in en ansökan till OECD för granskning av vårt regelförenklingsarbete och
- att det bör sättas upp en tidsgräns inom vilka myndigheterna måste ha besvarat eller handlagt ett ärende.

Negativa

- Att riksdagen inte följer upp sitt beslut från 2002 så att hela regelverket omfattas av mätningen av administrativ börda.

Regeringen

Positiva

Regeringen har tagit flera viktiga beslut för att omsätta sin handlingsplan i mer praktisk politik.

- Mätningarna av administrativ börda inom skatte-, arbetsmarknads- och miljöområdena samt årsredovisningslagen och jordbrukslagstiftningen är i full gång.
- Kvantitativa mål för varje mätt regelområde skall sättas tre månader efter det att resultaten överlämnats till regeringen.
- Ett övergripande mål om hur stor minskningen av företagens kostnader skall bli skall sättas när alla mätningar är avslutade. En utgångspunkt är att målet sätts med en mycket hög ambitionsnivå ur ett internationellt perspektiv. Målet skall ha nåtts till mitten av år 2010.
- Uppdraget till departement och myndigheter har resulterat i 228 förslag från myndigheterna varav alla utom tre uppges bli genomförda till september 2006.
- En myndighet – NUTEK – har utsetts att ha det övergripande ansvaret för regelförenkling på myndighetsnivå.

Negativa

- Områden som uppskattas stå för cirka en tredjedel av företagens administrativa kostnader för att hantera det statliga regelverket har så här långt exkluderats från mätningarna. Det gäller bl a viktiga områden såsom livsmedels-, konsument- och finansmarknadslagstiftningen.
- Ett övergripande mål för en minskning av den administrativa bördan har ännu inte satts.
- Den särskilda enhet som arbetat med regelförenkling i Näringsdepartementet (Simplexenheten) har skrotats.
- En ny modell för konsekvensanalyser är försenad.
- Inget obligatoriskt system för konsekvensanalyser av EU-kommissionens förslag till bindande företagsregler har införts.

Myndigheter och statliga utredningar

Positiva

- Flera myndigheter har levererat genomarbetade svar på regeringens uppdrag att komma med förenklingsförslag såsom Jordbruksverket, Läkemedelsverket och Räddningsverket.
- Takten på genomförandet av förslagen håller så här långt tidtabellen.
- I några ärenden har myndigheter och statliga utredningar presenterat konsekvensanalyser som kan tjäna som goda exempel. Till dessa kan räknas Kemikalieinspektionens rapport om deka-BDE-underlag (flamskyddsmedel) för nationellt förbud och miljödepartementets förslag till ändringar i förordningen (1998: 899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Negativa

- Generellt sett håller de obligatoriska konsekvensanalyserna fortfarande undermålig kvalitet.

4 Behovet av en ny modell för konsekvensanalyser

Inom regeringskansliet pågår arbetet med nya regler för hur statliga myndigheter skall bedriva sin verksamhet inklusive hur en konsekvensanalys skall göras. Verksförordningsutredningen har (SOU 2004:23) lämnat ett förslag till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning. Förslaget innehåller några frågor som är inriktade på effekterna för småföretag i fråga om tidsåtgång och konkurrensförutsättningar. Det fanns flera skäl för regeringen att se över systemet med konsekvensanalyser men den främsta är den låga standarden på analyserna. Resultaten i NNRs Regelindikator 2005 visar på mycket låg kvalitet på flera områden. Den viktigaste orsaken till detta är enligt NNR bristen på kvalitetskontroll med åtföljande sanktioner. Ett annat skäl kan vara att frågorna i tillhörande analysenscheman inte uppfattas som tillräckligt vägledande och relevanta av regelgivarna.

EU betyder allt mer när det gäller reglernas påverkan på företagen. Resultaten från årets regelindikator visar att över 40 % av förslag till nya och ändrade företagsregler har sitt ursprung i EU. NNR följer och ger fortlöpande synpunkter på utvecklingen inom EU när det gäller konsekvensanalyser (impact assessment). Där bedrivs ett arbete på bättre lagstiftning utifrån Lissabon-agendan för att främja tillväxt, sysselsättning och innovation genom effektivare och enklare regelverk, avskaffande av onödiga bördor och byråkrati och samråd med berörda parter. Konsekvensanalysen är en hörnsten i arbetet. Den betraktas inom unionen som en process för systematisk kartläggning och analys av politiska problem, handlingsalternativ och sannolika konsekvenser. Analysen ses också som ett verktyg för att förbättra kvaliteten på politiska åtgärder och som en informationsbas för beslutsfattande.

Kommissionen har en ny metod för konsekvensanalys i tillämpning sedan 2003. De grundläggande principerna för denna är integration (balanserad analys av ekonomiska, miljörelaterade och sociala konsekvenser), proportionalitet (matcha analysens djup med omfattningen av sannolika konsekvenser) samarbete (interna arbetsgrupper) samt öppenhet och samråd gentemot berörda parter.

Kommissionen har ett analyschema för konsekvensanalys som delas in i ekonomiska, miljömässiga och sociala effekter med ett tiotal rubriker inom varje del. Frågor som gäller effekter på företag finns i ekonomi-delen under följande rubriker:

- impact on competitiveness, markets, trade and investment flows
- impact on direct and indirect costs imposed on business
- impact on the administrative requirements imposed on business.

Analysen skall göras i kvalitativa, kvantitativa och monetära termer (om möjligt).

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att ytterligare utveckla bättre lagstiftning på nationell nivå, när de utformar ny nationell lagstiftning (konsekvensbedömningar), genom förenkling av befintlig nationell lagstiftning och genom ett bättre införlivande av EU-lagstiftning i nationell rätt.

NNR anser att EUs synsätt på regelförenkling med konsekvensanalys som centralt instrument är väl genomarbetat och bör sätta sin prägel även på utvecklingen i Sverige.

När det gäller detaljerna i konsekvensanalysen betonar kommissionen själv att det finns utrymme för förbättringar bl a med hänsyn till erfarenheterna i medlemsländerna.

NNR föreslår följande beträffande den nya svenska modellen för myndigheternas konsekvensanalyser:

1. Att kostnaderna för företagen av förslag till nya och ändrade företagsregler ges en betydligt mer central roll i konsekvensanalysen. Kostnaderna skulle kunna delas in i finansiella, materiella och administrativa sådana. Exempel på sådana se nedan. På den nationella nivån är det exempelvis mer angeläget än på EU-nivån att skatteeffekter lyfts fram, eftersom de avgörande skattebesluten är nationella.
2. Att effekter på konkurrenskraften för företag som omfattas av förslag till nya eller ändrade företagsregler regler går igenom ordentligt. Inte bara ur ett nationellt utan också ur ett internationellt perspektiv när så är nödvändigt. Analysen av denna aspekt bör därför göras under en egen rubrik.
3. Att konsekvensanalyser blir ett genomgående obligatorium för alla regelgivare. Samma regleringsområde kan beröras av beslut av flera instanser: EU genom direktiv eller förordning, riksdagen genom lag, regeringen genom förordning, sektorsmyndigheter genom föreskrifter och allmänna råd. NNR anser att det är viktigt att besluten på alla nivåer konsekvensanalyseras före beslut och enligt samma nationella analyschema. Varje beslutsinstans bör ta reda på vilka konsekvensanalyser som gjorts tidigare i beslutskedjan, redogöra för dessa och beskriva hur effekterna på företagen inom regleringsområdet påverkas av beslutsinstansens regelplaner i jämförelse med tidigare givna regler.
4. Att effekterna för små och medelstora (SME) företag inom regleringsområdet beskrivas särskilt i konsekvensanalysen. EUs definition av SME bör följas. Däremot bör det inte finnas någon särskild förordning om detta. Simplexförordningen passar inte in i det nya integrerade synsättet på konsekvensanalyser inom EU.

Beträffande EUs konsekvensanalyser anser NNR att kommissionen med hjälp av sin tillgängliga statistik bör försöka att så långt möjligt beskriva effekterna för respektive medlemsland eftersom effekterna inte alltid är symmetriska beroende på näringslivsstrukturen i respektive land. EU har ett mycket omfattande statistiskt material att utgå från genom alla de uppgifter som medlemsländernas företag är skyldiga att lämna till EUs statistikmyndighet Eurostat. Näringslivsstrukturen kan betraktas som minutiöst statistiskt belyst.

Det måste därför vara god utredningsekonomi att EU-kommissionen gör ett första försök att beskriva effekterna per medlemsland med tanke på den statistiska ”power” som man besitter.

Slutligen lämnas nedan en exemplifiering av de tre regeleffektområden som NNR anser att kostnaderna skulle kunna delas in i.

Finansiella regelkonsekvenser (betalningar till/från myndigheter)

Exempel: inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, särskild löneskatt, mervärdesskatt, punktskatter, tullar, fastighetsskatt, fordonsskatt, stämpelskatt, tillsynsavgifter, anställdas preliminärskatt och utmätning i lön. Bidrag och subventioner från myndigheter till företag.

Materiella regelkonsekvenser

Åtgärder som krävs i företagen för att nå reglernas syfte eller för att vidta påbjudna eller rekommenderade åtgärder. Exempel på intressen som berörs av regler för företag: människors hälsa, djurskydd, växtskydd, egendomsskydd, dataskydd, jämställdhet, integration, brottsbekämpning, internationell säkerhet, försvar och arbetsmiljö.

Exempel på vad som kan krävas av företagen: investeringar i fastigheter, produktionsutrustning och transportapparat, produktanpassning, anpassning av utbudna tjänster, försäljningsrestriktioner, hänsyn i personalrekrytering och bemanning.

Administrativa regelkonsekvenser

Exempel på åtgärder som behöver vidtas av företagen;

- bevaka lagstiftning,
- utbilda personal,
- ansöka om tillstånd,
- anmäla förhållanden i företaget till sektorsmyndigheter,
- lämna registreringsuppgifter,
- deklARATIONER för skatter, tullar och avgifter enligt ovan,
- kontrolluppgifter,
- rapporter enligt lagkrav och myndighetskrav såsom kontrollprogram för miljön,
- föreslå kontrollprogram,
- uppgiftslämnande till SCB och andra statistikmyndigheter,
- investeringar i utrustning för mätning och kontroll,
- manuella interna kontroller av olika slag
- egenkontroll,
- bokföring,
- revision,
- jämställdhetsplan med lönekartläggning,
- riskbedömningar och riskutredning av kemikalier,
- besvara frågor från skattemyndigheter och tillsynsmyndigheter,
- medverka vid tillsynsbesök och inspektioner,
- provning av nya produkter mot myndighetskrav,
- innehållsdeklARATIONER och
- prismärkning.

På det finansiella området kan dokumentation av rådgivning till konsument samt rapportering av penningtvätt nämnas som konkreta och mycket kostnadskrävande administrativa bördor.

5 Resultat och kommentarer till Regelindikator 2005

5.1 Uppföljning av ärenden

NNR har årligen med start år 2002 presenterat rapporten Regelindikator. Årets rapport bygger på samma metodik som tidigare år. Den innebär att vi systematiskt försöker att bedöma kvaliteten på inkommande förslag till nya eller ändrade företagsregler från myndigheter, statliga utredningar och regeringskansliet. Resultaten av den fortsatta uppföljningen presenteras nedan. Sammanställningen för 2005 grundar sig på ca 200 förslag till nya eller ändrade regler från departement, statliga utredningar och myndigheter. Ärendena gäller perioden juli 2004 – juni 2005. I bilaga 1 ges det en kortare förklaring till de frågeställningar som NNR bedömer i varje ärende.

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 möjligheter till kvantifiering. För andra året i rad kan vi även redovisa två indikatorer som visar om de förslag som granskats medför ökad eller minskad administrativ börda för företagen och om förslagen beror på antagna EU regler som ska implementeras i Sverige.

Syftet med uppföljningen av enskilda ärenden är att i grova drag få kunskap om kvaliteten på konsekvensanalyserna och om det sker några förändringar över tiden avseende den administrativa bördan. Metoden ger ingen vetenskaplig exakthet och därmed skall inte för stora växlar dras av små förändringar.

5.2 NNRs kvalitetsfaktorer och måluppfyllelse

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

Kvalitetsfaktorer och måluppfyllelse 2005-2002 (andel i procent)

	2005	2004	2003	2002		2005	2004	2003	2002
1. Sammanfattning	93	77	64	49	7. Totala kostnader	9	5	5	4
2. Tidigare regler	86	79	56	55	8. Konkurrensaspekten	47	43	20	9
3. Alternativen beskrivna	53	49	37	26	9. Goldplating	7	6	3	5
4. Tidig konsultation	48	35	36	30	10. Remisstid	86	75	64	55
5. Antal företag	28	25	9	6	11. Simplexanalys	35	39	51	47
6. Kostnader/företag	17	7	7	4	12. Adm börda:				
					Ökad	58	52		
					Minskad	16	16		
					Oförändrad	26	32		
					13. EU baserat	44	40		

Källa: NNR

5.3 Kommentarer till kvalitetsfaktorerna

1. Sammanfattning

Det finns en sammanfattning i hela 93 % av ärendena jämfört med 77 % år 2004. NNR finner det positivt att andelen ökar för fjärde året i rad. En sammanfattning är en självklarhet i varje större ärende. Skälet till detta är att det ger läsaren en möjlighet att snabbt sätta sig in i ett ärende och bedöma vad förslaget i realiteten behandlar. Enligt NNR skall berörda parter inte behöva läsa ett helt förslag för att få en uppfattning om innehåll och omfattning.

2. Tidigare regler

I 86 % jämfört med 79 % år 2004 finns tidigare regler redovisade. Även här är utvecklingen positiv för fjärde året i rad. För att förstå effekterna av ett förslag måste det redovisas vad den egentliga förändringen består i. Om inte läsaren förstår förslaget minskar möjligheten för berörda intressenter att bilda sig en uppfattning om förslagens konsekvenser och att därmed lämna relevanta synpunkter. Om så är fallet ökar risken för att förslag av dålig kvalitet antas. Förslagen kan sedan få konsekvenser som inte finns belysta i underlaget.

3. Alternativen beskrivna

I 53 % av ärenden jämfört med 49 % år 2004 beskrivs alternativen till det presenterade förslaget. I vissa fall kan det finnas alternativ till offentlig reglering, reglernas utformning eller delar av förslaget. Det gäller särskilt i 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 olika alternativ till förslaget eller delar av detsamma redovisas. Om så inte sker skall motiven till detta framgå.

4. Tidig konsultation

I 48 % jämfört 35 % för år 2004 av ärendena finns det redovisat hur konsultation/samråd har skett med berörda branscher och företag. Efter några år av stillastående utveckling tycks nu intresset från regelgivarnas sida öka för tidiga samråd. 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 mycket stor betydelse att det på ett tidigt stadium förs en dialog med berörda 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 exempelvis otillräckligt att bara skriva att "samråd ägt rum med branschen", vilket tyvärr sker i många fall. Det viktiga i sammanhanget är att redovisa på vilket stadium i processen samråd skett och vilka synpunkter som framkommit och hur dessa beaktats vid utformningen av förslaget. NNR anser att tidiga samråd är en nyckelfaktor för att få till stånd regelverk med hög kvalitet.

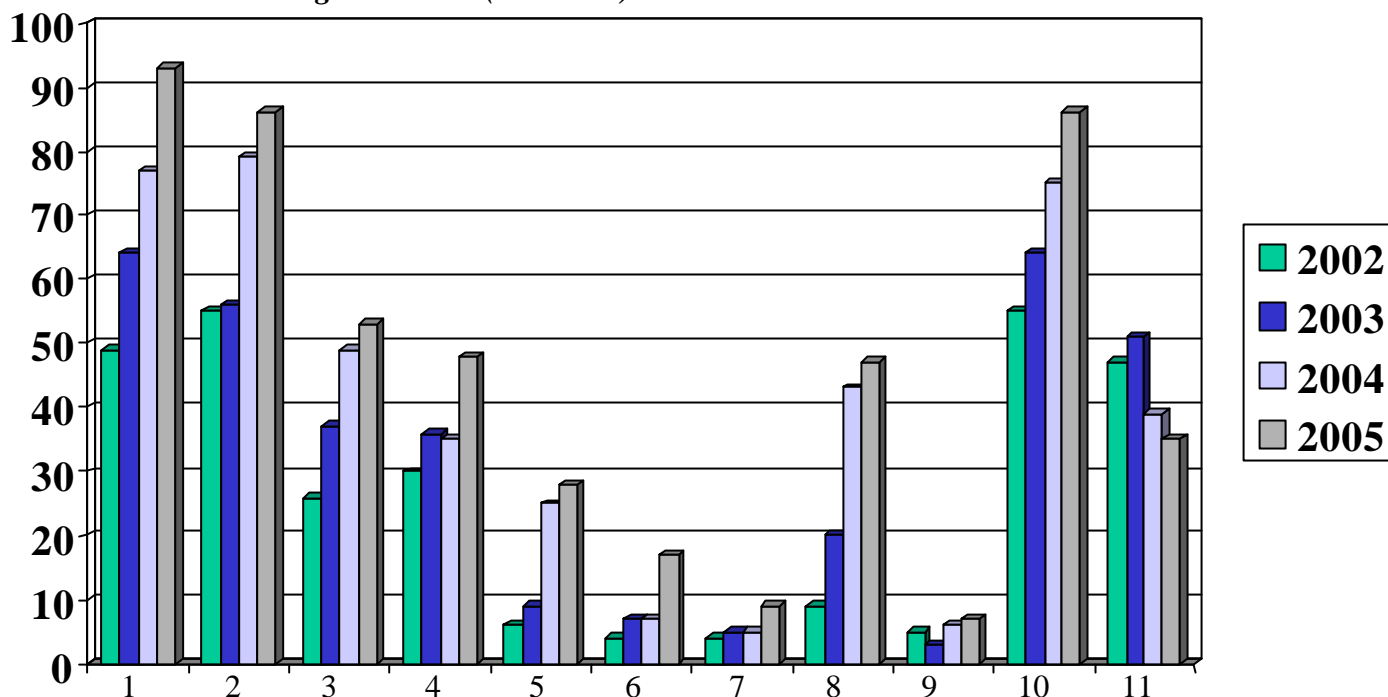
5. Antal företag

I 28 % jämfört med 25 % år 2004 av ärendena finns det redovisat hur många företag som berörs. Efter en uppgång från 9 till 25 % mellan 2003-2004 tycks nu intresset för denna uppgift svalnat hos regelgivarna. För att kunna bilda sig en uppfattning om förslagets effekter bör det enligt NNR 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. 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 kunna vara ett sätt att använda resurserna på ett effektivare sätt.

6. Kostnader/företag

Andelen ärenden där det beskrivs vilka kostnader förslaget för med sig för ett enskilt företag uppgår till 17 %, vilket är en ökning med 10 procentenheter sedan 2004. För att belysa effekterna av olika förslag är det 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 blir förslagets effekter tydligare för alla parter. Idag är utgångspunkten nästan alltid ett regleringsperspektiv och i få ärenden försöker regelgivaren att belysa hur förslaget konkret kommer att påverka berörda företag.

NNRs Regelindikator (andel i %)



7. Totala kostnader

De totala kostnaderna finns redovisade i 9 % av ärendena jämfört med 5 % år 2004. För att kunna väga olika intressen mot varandra och bedöma rimligheten i olika förslag anser NNR att det är nödvändigt 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. Konkurrensaspekten

I 47 % jämfört med 43 % av ärendena år 2004 finns konkurrensaspekten belyst. Denna fortsatta förändring är positiv och men ännu större fokus måste sättas på förslagets konkurrensaspekter. NNR följer upp om det i förslaget finns beskrivet om förslaget kan få några effekter för konkurrensen mellan olika aktörer, exempelvis med avseende på 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 även belysa hur motsvarande regler utformas i konkurrentländerna. I dag finns det inget krav på att redovisa denna frågeställning. I Holland däremot föreligger det ett krav på att denna fråga ska redovisas.

9. Goldplating

I 7 % av ärendena jämfört med 6 % av ärendena år 2004 finns det redovisat hur förslaget förhåller sig till antaget EU beslut. NNR bedömer att andelen är allt för låg och förändringen sker från en mycket låga nivå. I vissa fall väljer myndigheterna och regeringen av något skäl att gå längre än det beslut som fattats av någon av EUs

institutioner. Detta brukar benämnas för "Goldplating". Denna information framgår inte alltid klart av konsekvensanalysen. 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 av Kommissionens förslag måste genomföras på ett så tidigt stadium som möjligt och att samråd med näringslivet skall ske under analysens genomförande. När reglerna väl ska implementeras i medlemsstaterna kan flexibiliteten i vissa fall vara mycket begränsad, trots att förslaget kan komma att medföra betydande negativa konsekvenser för företagen. Konsekvenser som inte finns redovisade.

10. Remisstiden

I 86 % av ärendena jämfört med 75 % år 2004 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 minsta frist på åtminstone 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. 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.

11. Simplexanalys

I 35 % av ärendena jämfört med 39 % för år 2004 har det presenterats en analys enligt kraven som finns i Simplexförordningen. Här har resultaten pekat nedåt sedan 2003 vilket bl.a. visar att kvalitetskontrollen i regeringskansliet inte fungerat. Av kapitlet ovan framgår att en simplexanalys skall genomföras i de fall förslaget kan få betydande effekter för små företags förutsättningar. Många myndigheter finner emellertid det onödigt att göra två separata konsekvensanalyser för samma ärende (se kapitel 2). NNR har till verksförordningsutredningen och näringsdepartementet föreslagit att revidera dagens krav på myndigheterna så att dessa återfinns i en och samma förordning istället för dagens två. Med tanke på att det svenska näringslivet till 98 % består av småföretag bör antalet myndigheter som redovisar en Simplexanalys eller beskriver eventuella effekter för små företag 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.

12. Administrativ börda

För varje ärende som inkommit till NNR bedömer vi fr.o.m. hösten år 2003 om förslagen innebär ökad, minskad eller oförändrad administrativ börda för företagen. Resultatet av våra bedömningar, som gjorts t.o.m. juni 2005, visar att 58 % kommer att resultera i en ökad börda mot 52 % år 2004, 16 % i en minskad börda liksom år 2004 och att 26 % jämfört med 32 % år 2004 resulterar i en oförändrad administrativ börda. Det finns ingen vetenskaplig exakthet bakom dessa siffror, men de ger en god indikation på utvecklingen.

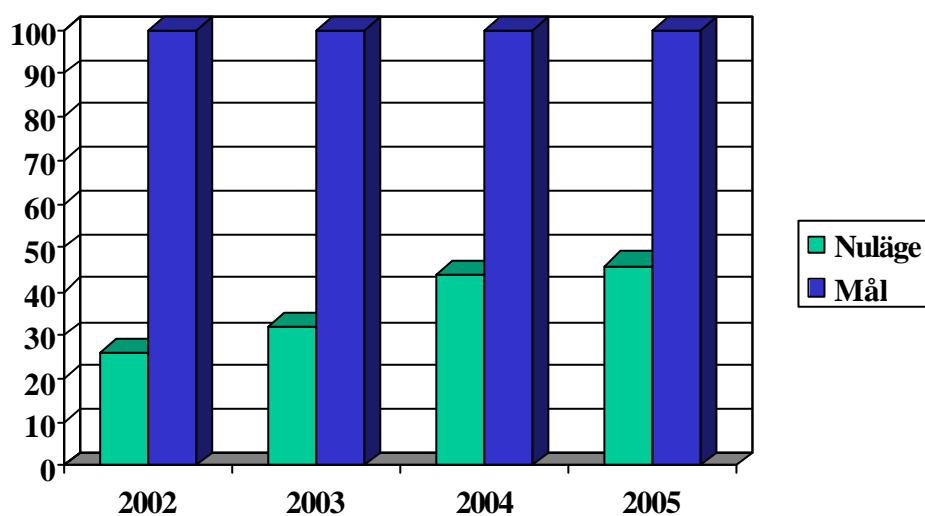
13. EU baserat

Av de ärenden som inkommit till NNR beror 44 % av förslagen till nya eller ändrade företagsregler på antagna EU-regler. År 2004 var siffran 40 %. Resultaten visar att det fortfarande finns ett stort nationellt utrymme för åtgärder för att förenkla för företagen i Sverige men också att det behövs betydligt bättre nationella konsekvensanalyser av Kommissionens förslag till nya gemensamma regler. Sveriges Televisions Aktuellredaktion har via en undersökning av samtliga propositioner som Sveriges riksdag antagit under perioden 1998-2003 kommit fram till siffran 30 %. Betydelsen av EU som regelgivare varierar emellertid mycket mellan olika områden.

NNR konstaterar att det skett förbättringar för 10 av 11 kvalitetsfaktorer. Tyvärr sker det i vissa fall från generande låga nivåer och främst för de variabler som är relativt enkla att förändra. De för företagen allra viktigaste aspekterna är fortfarande undermåligt belysta såsom frågor om de kostnader som förslagen eventuellt förväntas medföra för berörda. En beskrivning av kostnader och vilka företag som faktiskt berörs är av yttersta betydelse för både de som skall fatta beslut om nya eller ändrade företagsregler och de som blir direkt berörda av desamma.

Bilden nedan illustrerar en sammanvägning för åren 2002 till 2005 av de indikatorer NNR följer upp i förhållande till en situation där alla ärenden innehåller de kvalitetsfaktorer NNR anser vara väsentliga. Det framgår klart att kraftfulla åtgärder fortfarande måste vidtas för flera indikatorer för att höja kvaliteten på förslagen till nya eller ändrade regler. I kapitlet 6 redovisar NNR ett antal förslag till åtgärder för att höja kvaliteten.

5.4 Mål – Nuläge



5.5 Företagens uppgiftslämnande - en stor administrativ regelbörda

Myndigheterna begär in uppgifter från företagen för en rad olika ändamål. Det kan gälla beskattning, tulldebitering, tillståndsprovning, bidragsgivning, tillsyn och kontroll, utredningsverksamhet, samhällsplanering och framställning av statistik. Statskontoret fann i en kartläggning av år 1998, den senaste statliga totalinventeringen, att 75 olika myndigheter samlar in uppgifter på 1 150 olika blanketter. Flödet av ifyllda blanketter till myndigheterna uppgick till 73 miljoner styck (mst).

Enligt en uppföljning (opublicerad) för 2004 av Svenskt Näringsliv har totalvolymen blanketter ökat till 93 miljoner eller med 28 %. Ökningen är helt hänförlig till Skatteverkets kontrolluppgifter som gått upp från 52,7 till 78,2 mst beroende på utvidgad kontrolluppgiftsskyldighet på kapitalsidan i kombination med expanderande ekonomi. Justerat för kontrolluppgifter kan tillfredsställande nog konstateras att det totala antalet lämnade övriga blanketter minskat från 19,9 till 15,9 mst eller med ca 20 %.

Statliga myndigheter måste sedan 1982 samråda om sitt uppgiftsinhämtande med organisation som företräder uppgiftslämnande företag och kommuner (samrådsförordningen 1982:668). NNR är samrådspart på företagssidan. Syftet med samråden är att myndigheterna ska uppmärksammas på de problem och kostnader som kan uppstå för företagen och om möjligt vidta åtgärder som begränsar och förenklar uppgiftslämnandet. NNR har på sin hemsida en lista över aspekter som myndigheterna bör beakta. I bästa fall har myndigheterna redan innan ärendena tas upp med NNR beaktat dessa aspekter på ett tillfredsställande sätt. I annat fall försöker NNR och dess medlemmar att driva förslag om förenklingar gentemot myndigheterna. Förslag som ofta men inte alltid vinner gehör.

NNR följer kvaliteten även i samrådsärendena. En fullständig bild över förändringarna i uppgiftsinhämtandet kan NNR inte ge eftersom det har visat sig att samrådsförordningen inte iakttas fullt ut av myndigheterna. En under 2004 gjord sammanställning av samrådsärenden visade att myndigheterna endast i en fjärdedel av fallen gör kalkyler över de förväntade kostnaderna för uppgiftslämnande företag. En sådan kalkyl bör i princip alltid göras när ett nytt uppgiftskrav tillkommer eller när ett befintligt uppgiftskrav ändras. I ca 10 % av ärendena kunde inte av ärendehandlingarna ens utläsas av hur många företag eller inom vilken bransch som uppgiftskravet avsågs fullgöras.

Resultaten av samråden för företagen kan belysas med följande data: i 28 % av ärendena togs frågeställningar bort från uppgiftskravet (blanketten), i 63 % förenklades frågeställningarna i högre eller lägre grad för uppgiftslämnarna och i 20 % minskades urvalet av företag.

NNRs arbete med uppgiftslämnandet får av naturliga skäl kortsiktiga effekter när det gäller förenkling av tillfälliga uppgiftskrav på företagen. Ibland åstadkoms emellertid positiva effekter för företagen på permanenta uppgiftskrav. I slutet på 1990-talet genomfördes på NNRs initiativ en både principiellt och praktiskt betydelsefull förenkling av arbetsgivarnas skatteuppbörd som har visat sig kunna bli bestående. Personalstatistiken om sjukfrånvaro görs numera på urvalsbasis i stället för totalundersökning. Kostnadsbesparingarna av dessa och andra permanenta regelförändringar för uppgiftslämnandet kan beräknas till åtminstone 300 MSEK per år.

6 Slutsatser och förslag till åtgärder

6.1 Slutsatser

Under åren 2003-2005 har som ovan redovisats en rad mycket positiva åtgärder vidtagits på regelförenklingsområdet. En handlingsplan för enklare vardag för företagen har tagits fram av regeringen. Syftet med programmet är tvåfaldigt; dels att ta fram åtgärder som minskar den administrativa bördan för företagen dels att på ett tydligt sätt synliggöra genomförda och planerade åtgärder. Mätningen av administrativ börda är i full gång och myndigheter och departement har lämnat 291 förslag till förenklningar varav 140 redan är genomförda. En myndighet har fått det övergripande ansvaret för regelförenklingsarbetet.

Resultaten i NNRs Regelindikator 2005 visar att kraftiga förbättringar uppnåtts kvalitetsmässigt sedan 2002 för mer enkla åtgärder från regelgivarnas sida som att sammanfatta förslagen och ange tidigare regler. Även på områden såsom att beskriva alternativen, tidig konsultation och att hålla minst tre veckors remisstid har successiva förbättringar skett även om det görs i knappt hälften av ärendena. När det gäller konkurrensaspekten så redogörs också för denna i allt högre utsträckning även om den ofta behandlas väl summariskt.

Trots dessa positiva åtgärder och resultat visar NNRs Regelindikator 2005 att utvecklingen går i motsatt riktning än den som beslutats av både regering och riksdag. De administrativa bördorna för företagen ökar istället för minskar. Av de förslag till nya eller ändrade företagsregler som läggs fram och som NNR erhåller innehåller 58 % ökade bördor medan endast 16 % innehåller minskade bördor.

Det avgörande skälet till att utvecklingen inte vänder i positiv riktning är att det ännu inte finns någon sammanhängande politik för regelförenklning i Sverige. Regeringens handlingsprogram är ofullständigt och måste därför kompletteras och förstärkas och den politiska styrningen öka om det skall få effekt.

Vad som idag finns är ett antal mer eller mindre goda delar men så länge dessa inte förstärks och kopplas ihop till en fungerande enhet riskerar den negativa utvecklingen tyvärr att fortsätta. Några exempel på detta är:

- Mätningarna av administrativ börda har satts igång men bara 65-70 % av regelmassan skall mätas.
- Regeringens beslut att inte mäta hela den administrativa regelbördan innebär att cirka en tredjedel av regelverket varken omfattas av mätningar eller mål om en minskning.
- Regeringen skall sätta delmål för de olika regelområden som mäts och först därefter sätta ett övergripande mål. Det innebär att något övergripande mål för hur mycket regeringen vill minska företagens administrativa börda ännu inte har satts.
- Det finns fyra olika förordningar som styr arbetet med konsekvensanalyser men det finns inga sanktioner mot myndigheter/departement som genomför undermåliga eller rent av underlåter att utföra konsekvensanalyser av sina förslag.
- Regeringen har varit drivande för att förbättra EUs system för konsekvensanalyser men det finns inget obligatorium att genomföra en tidig nationell konsekvensanalys av EU-kommissionens förslag avseende konsekvenserna för företagen i Sverige.
- Regeringen har utsett en myndighet att ansvara för det övergripande arbetet med regelförenklning men urholkar samtidigt den organisation i regeringskansliet som varit motorn i regelförenklingsarbetet.

Jämförelse mellan Danmark, Holland och Sverige av programmen för att minska företagens administrativa kostnader för att hantera de statliga regelverken.

	DK	NL	S
Program för en minskning av administrativ börda	Ja	Ja	Ja
Mätning av administrativ börda	Ja	Ja	Ja
Mätning av alla regelområden	Ja	Ja	Nej
Procentsats med årtal för en minskning av den totala administrativa bördan	25 % till år 2010	25 % till år 2007	Ingen ännu
Ett oberoende gransknings – och supportorgan Som följer och yttrar sig över utvecklingen	Nej	Ja	Nej

6.2 Förslag till generella åtgärder

- Sätt omedelbart upp ett tydligt kvantitativt mål för en minskning av den totala administrativa bördan.

Regeringen har utlovat ett övergripande kvantitativt mål för hur mycket man vill minska företagens administrativa kostnader för att hantera det statliga offentliga regelverket. ”En utgångspunkt är att målet sätts med en mycket hög ambitionsnivå ur ett internationellt perspektiv.” Detta mål skall dock sättas först när man avslutat de ovan beslutade mätningarna vilket innebär ett beslut någon gång under sommaren 2006. I Holland och Danmark har man valt att först fastställa den politiska ambitionen som satts till en minskning med 25 % till år 2007 respektive år 2010 och därefter mäta bördan. Ett avgörande skäl för en sådan ordning är att detta arbete kräver kraftiga politiska signaler och att regeringens ambitioner därför tidigt måste klargöras för ”regelgivningsmaskineriet”. Om inte de kvantitativa ambitionerna klargörs på ett tidigt stadium så riskerar regelförenklingsarbetet att fördröjas.

- Anta ett mål som omfattar hela regelverket.

Regeringen har så här långt beslutat att undanta cirka en tredjedel av regelverket från mätning och kvantitativ minskning av den administrativa bördan. Det kan innebära en ”gräddfil” för att öka de administrativa bördorna för företagen på de undantagna områdena och i värsta fall att ökningen på dessa områden avsevärt kommer att minska effekterna av minskningen på de övriga områdena. Undantagen är inte heller en bra signal till de myndigheter som aktivt måste medverka i förenklingsprocessen. Exempel på områden som så här långt undantagits är statistik-, livsmedels-, konsument- samt finansmarknadslagstiftningen.

- Inrätta ett organ i regeringskansliet med huvudansvar för regelförenklingfrågorna.

Den enhet i Näringsdepartementet som sedan år 1999 ansvarat för genomförandet av regeringens politik i regeringsförenklingfrågor har statusmässigt successivt urholkats för att läggas ner föregående år. Ansvaret har istället i allt större utsträckning lagts på en av regeringens myndigheter NUTEK. Ansvaret i regeringskansliet har lagts på departementets näringslivsenhet som en grupp för regelfrågor. Regelförenkling är emellertid en fråga som kräver utomordentligt starka politiska signaler ut till både departement och myndigheter.

Bl a därför behövs ett centralt placerat organ med både kapacitet och styrka i regeringskansliet för att följa upp att regeringens beslut verkställs. Ett sådant organ är också viktigt för kontakterna med företagen och dess representanter. En myndighet kan aldrig överta regeringskansliets mandat i dessa frågor hur kompetenta och motiverade myndighetens tjänstemän än är.

- Gör nationella konsekvensanalyser av EU kommissionens förslag

NNRs Regelindikator visar att ungefär 40 % av förslag till nya eller ändrade företagsregler är EU relaterade. EU kommissionen har inte minst på uppmaning från flera medlemstater antagit ett program för kraftiga förbättringar av sitt system för konsekvensanalyser. Ett system som går betydligt längre än våra svenska förordningar. Beslutsfattarna kommer därigenom att få ett betydligt bättre underlag för hur de nya förslagen kan komma att påverka företagen på ett mer övergripande EU-plan. Däremot kommer många konsekvenser att variera för företagen beroende på tidigare nationella regelverk och/eller beroende på hur företagsstrukturen ser ut i de olika länderna. Om regering och riksdag anser att effekterna av EUs regelgivning för företagen i Sverige är en prioriterad fråga bör nationella konsekvensanalyser för förslagets effekter för företagen göras i god tid innan eventuella beslut skall tas i kommissionen, parlamentet och rådet.

6.3 Kvalitetsförbättrande åtgärder för konsekvensanalyser

- Inför ett övergripande enhetligt system för konsekvensanalyser.

NNR har tidigare till regeringen framfört förslaget att regelgivarna inte skall behöva genomföra två konsekvensanalyser av samma förslag. En enligt verksförordningen och en särskild småföretagsanalys enligt den s k simplexförordningen. Istället bör en ny förordning införas som innehåller en gemensam analys och i vilken några frågeställningar inarbetas som främst rör småföretag. Många frågeställningar kan med fördel hämtas från kommissionens nya konsekvensanalyssystem och NNRs förslag till verksförordningsutredningen (se kapitel 4).

- Inför sanktionsmöjligheter.

Dagens konsekvensanalyser från myndigheter, utredningar och regeringskansliet är alltför ofta av undermålig kvalitet. Det gäller inte minst frågor om hur de olika förslagen påverkar företagens kostnader. Trots utbildningsinsatser och krav på särskild småföretagsanalys är förbättringarna vad gäller kostnader marginella. Vad avser kravet på att göra en särskild konsekvensanalys för småföretag så har efterlevnaden t o m sjunkit. Ett avgörande skäl att denna utveckling kan fortgå är bristen på kontroll och möjligheter till sanktioner mot dem som inte följer regelverket.

- Utse en ansvarig tjänsteman på varje departement och myndighet för arbetet med konsekvensanalyser.

Idag finns det redan kontaktpersoner på vissa myndigheter och departement. Ansvar för utveckling och kontakter avseende konsekvensanalyser på myndigheter och departement bör emellertid formaliseras och en ansvarig person utses på samtliga departement och myndigheter. Inte minst för departementets/myndighetens utåtriktade arbete är det viktigt att berörda lätt kan identifiera ansvarig person. Vederbörande kan sedan vid behov lotsa berörda vidare i organisationen om så behövs.

Genomför tidiga samråd.

Tidiga samråd med berörda är av avgörande betydelse. Skälen till detta är flera. En tidig dialog gör att olika alternativ kan diskuteras inklusive alternativet att inte reglera. Om politikerna ändå väljer att reglera så är en dialog med berörda nödvändig för att finna en rimlig balans mellan den minst kostsamma lösningen för företagen och politikernas önskan om en effektiv regel. Samråden bör vara avslutade i god tid före det att en remiss sänds ut för yttranden. Remissen bör då innehålla en sammanfattning av vad som i huvudsak framkommit vid de genomförda samråden.

- Redovisa genomförda konsekvensanalyser offentligt.

Det är viktigt att det råder öppenhet i dialogen mellan berörda och beslutsfattare om effekterna av ett förslag till nya eller ändrade företagsregler. En väl genomförd konsekvensanalys är en av hörnstenarna för regelgivarnas beslut. Alla konsekvensanalyser bör därför i princip vara offentliga och publiceras på Internet.

Bilaga 1

Förklaring till NNRs Kvalitetsfaktorer

Sammanfattning	Har regelgivaren sammanfattat ärendet och beskrivit innehållet i förslaget? <ul style="list-style-type: none">• Sammanfattning tydliggör förslaget för berörda och remissinstanser.
Tidigare regler	Finns tidigare regler beskriva? <ul style="list-style-type: none">• Beskrivning av det existerande regelverket är viktigt för att sätta ändringen i relation till dagens regelverk.
Alternativen beskrivna	Har regelgivaren beskrivit alternativen till en ny eller ändrad regel? <ul style="list-style-type: none">• Är en ny eller ändrad regel det mest ändamålsenliga sättet att lösa problemet. Alternativ till reglering kan ge hög måluppfyllelse.
Tidig konsultation	Har berörda eller representanter för dessa tillfrågats innan förslaget läggs? <ul style="list-style-type: none">• 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.
Antal företag	Finns det beskrivet hur många företag och vilka branscher som berörs av ändringen eller det nya lagkravet? <ul style="list-style-type: none">• Antal berörda ger information om regleringens omfattning.
Kostnader/företag	Har regelgivaren gjort beräkningar av vilka kostnader förslaget innebär för berörda? <ul style="list-style-type: none">• Om förslaget innebär kostnader för berörda i form av administrativ, praktisk eller tidsmässig karaktär skall detta beräknas.
Totala kostnader	Finns det kostnadsberäkningar för hela berörda företagskollektivet? <ul style="list-style-type: none">• Kostnaden för hela företagskollektivet skall sättas i relation till regleringens syfte.
Konkurrensaspekten	Har regelgivaren analyserat konkurrensfrågorna? <ul style="list-style-type: none">• Konkurrensfrågorna såsom förhållandet mellan olika företag, regioner, länder samt privat/offentligt måste analyseras för att undvika snedvriden konkurrens.

Goldplating

- Vid implementering av EU-beslut måste det klart och tydligt framgå om och i så fall varför den svenska regeln går utöver EU beslutet.

Remisstid

Uppgår remisstiden till minst tre veckor?

- En remisstid på minst tre veckor är skäligt för att remissinstanserna skall hinna behandla ärendet och inkomma med synpunkter av bra kvalitet.

Simplexanalys

Har regelgivaren gjort en s k simplexanalys?

- Skyldighet enligt förordning att genomföra simplexanalys på samtliga lagförslag som berör små företag. 98 % av Sveriges företag har mindre än tjugo anställda

Administrativ börda

Hur kommer förslaget påverka företagens administrativa börda?

- NNR gör en kvalitativ bedömning av hur förslaget kommer att påverka den administrativa bördan.

EU-baserat

Har förslaget sitt ursprung i några EU regler?

NNRs medlemmar

- Fastighetsägarna Sverige
- Finansbolagens Förening
- Fondbolagens Förening
- Företagarna
- Lantbrukarnas Riksförbund
- Svensk Industriförening
- Svenska Bankföreningen
- Svenska Fondhandlareföreningen
- Svenska Handelskammarförbundet
- Svenska Petroleum Institutet
- Svenska Tidningsutgivareföreningen
- Svenskt Näringsliv