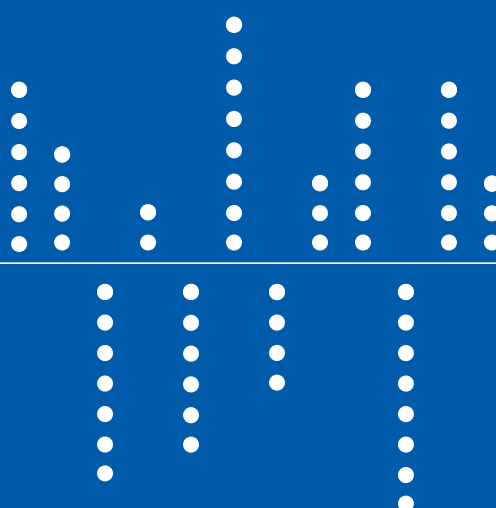


# Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag?

Regelindikator 2003

GODKÄNT

---



## **Sammanfattning**

Näringslivet har under många år understrukt behovet av färre och enklare företagsregler i Sverige. Skälen till detta är flera men ett viktig sådan är att företagens årliga kostnader för att administrera regelverket i Sverige uppgår till minst 50 miljarder kronor per år.

Såväl regeringen som oppositionen har förklarat att de ser regelförenkling som en prioriterad fråga på den näringspolitiska dagordningen. Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra regelförenklingsarbetet i Sverige. Under 2002/2003 har flera viktiga steg tagits mot en mer heltäckande regelförenklingspolitik. Det viktigaste är med all sannolikhet att Institutet För Tillväxtpolitiska Studier (ITPS) på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag till mätmetod för administrativ börda. Ett annat viktigt steg är riksdagsmajoritetens beslut för ett mer målinriktat regelförenklingsarbete i Sverige. För att Sverige ska få en regelförenklingspolitik värd namnet återstår dock de avgörande politiska besluten att fatta. Det gäller främst frågor som övergripande målsättning för arbetet, organisation av arbetet och resursfrågor.

Ett viktigt instrument i arbetet med att förbättra företagens regelmiljö och minska de administrativa kostnaderna 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?

NNR har sedan november 2001 försökt att systematiskt bedöma kvaliteten i inkommande ärenden, vilka 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 gällande förordningar och skrivelser.

NNRs Regelindikator 2003 är en uppföljning till Indikator 2002 som NNR presenterade förra året. Vi kan nu för första gången jämföra den förra Indikatorn och därmed kan NNR redovisa eventuella skillnader mellan åren.

## **Resultat Indikator 2003**

Den samlade bilden visar en liten förbättring för flera av indikatorerna jämfört med år 2002 men förbättringen sker från en mycket låg nivå. Fortfarande redovisas bara i 7 procent av fallen vilka kostnader som förslaget förväntas medföra för berörda företag. I bara 9 procent av ärendena finns det redovisat hur många och vilken kategori företag som berörs. Endast i 1/5 del av förslagen belyser man konkurrensaspekterna och i bara hälften av förslagen följs det lagstadgade kravet på att upprätta en särskild konsekvensanalys för småföretag. Resultaten av Indikator 2003 visar på en fortsatt mycket låg efterlevnad av reglerna för konsekvensanalyser från regelgivarnas egen sida. Detta trots de utbildningsinsatser och samråd som har genomförts.

## **Förslag till åtgärder**

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:

- Ställ upp mätbara mål för arbetet
- Beräkna företagets totala kostnader för att administrera regelverket
- Ge starkt stöd från högsta politiska nivå
- Inför ett övergripande och enhetligt system för konsekvensanalyser enligt NNRs förslag som innehåller sanktionsmöjligheter för att öka efterlevnaden
- Tidiga samråd med näringslivet
- Redovisa genomförda konsekvensanalyser offentligt

<b>1</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>REGELVERKEN SOM STYR ANVÄNDNINGEN AV KONSEKVENSANALYSER .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>UTVECKLING AV REGELFÖRENKLINGSPOLITIKEN 2002-2003. ....</b>	<b>5</b>
	UTLÄNDSKA ERFARENHETER .....	5
	RIKSDAGEN .....	6
	REGERINGEN .....	6
	VERKSFÖRORDNINGSPOLITIKEN .....	7
	UPPDRAG TILL ITPS .....	7
	ANMÄLAN TILL OECD .....	7
	FÖRETAGENS ERFARENHETER .....	7
<b>4</b>	<b>REGELGIVNINGSKEDJAN I SVERIGE .....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>RESULTAT OCH KOMMENTARER TILL REGELINDIKATOR 2003 .....</b>	<b>11</b>
	UPPFÖLJNING AV ÄRENDEN .....	11
	NNRS KVALITETSFAKTORER OCH MÅLUPPFYLLELSE .....	11
	UPPGIFTSLÄMNADET I SVERIGE .....	15
<b>6</b>	<b>SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER .....</b>	<b>16</b>
	SLUTSATSER .....	16
	FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER .....	17
	<b>BILAGA 1 .....</b>	<b>19</b>

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	E-post	Internet
103 30 STOCKHOLM	Blasieholmsgatan 4A	08-762 70 90	08-762 70 95	<a href="mailto:info@nnr.se">info@nnr.se</a>	<a href="http://www.nnr.se">www.nnr.se</a>

## 1 Inledning

Näringslivet har under många år starkt poängterat behovet av att företagsreglerna i Sverige blir enklare. Skälen för företagens åsikt är flera men ett viktigt sådant är att företagens årliga kostnaderna för att administrera regelverket i Sverige uppgår till minst 50 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 100.000 heltidsanställda.

I Sverige anser såväl regeringen som oppositionen att regelförenkling är en prioriterad fråga på den näringspolitiska dagordningen. Ett antal åtgärder har vidtagits för att förbättra regelförenklingsarbetet i Sverige. Under 2002/2003 har flera viktiga steg tagits mot en mer heltäckande regelförenklingspolitik. Det viktigaste är med all sannolikhet att Institutet För Tillväxtpolitiska Studier (ITPS) på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag till mätmetod för administrativ börda. För att Sverige ska få en regelförenklingspolitik värd namnet återstår dock de viktigaste politiska besluten att fatta. Det gäller främst frågor som övergripande målsättning för arbetet, organisation av arbetet och resursfrågan.

År 2002 presenterade Näringslivets Nämnd för Regelgranskning (NNR) en uppföljning av hur myndigheter, regeringskansliet och utredningsväsendet följer befintliga krav på att en konsekvensanalys ska genomföras i samband med förslag till nya eller ändrade regler som berör näringslivet. I årets upplaga – Regelindikator 2003 - gör vi en uppföljning av föregående års rapport. Syftet är att kontrollera om det skett några förändringar beträffande kvaliteten av konsekvensanalyser och de frågor som beskrivs i underlagen i förhållande till de krav som finns i gällande förordningar och skrivelser. Idag finns det fyra förordningar och en statssekreterarskrivelse som fastställer vad som skall göras.

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

Underlaget för Regelindikator 2003 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 kommittéer tillämpar de olika kraven som finns i förordningarna om konsekvensanalyser. Resultat och slutsatser baseras sig i år på ca 200 olika förslag till ny eller ändrade regler.

I kapitel 2 ges en kort beskrivning av de olika regelverk styr tillämpning och kraven på statsförvaltningen i frågan om konsekvensanalyser och samråd. Kapitel 3 behandlar kortfattat utvecklingen inom regelförenklingsområdet i Sverige och i viss mån internationellt. I Kapitel 4 redovisas företagens syn på behovet av åtgärder. Utformningen av regelgivningskedjan i Sverige behandlas i kapitel 5. Resultatet av genomgången 2002/2003 redovisas i kapitel 6. I kapitel 7 redovisar NNR ett antal förslag till åtgärder för en sammanhängande och uthållig politik för regelförenkling.

## 2 Regelverken 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 styr 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 Utveckling av regelförenklingspolitiken 2002-2003.

### Utländska erfarenheter

Idag arbetar allt fler länder med regelförenklingsfrågorna på ett allt mer målinriktat sätt. Frågorna finns nu med på praktiskt taget varje regerings program i OECD:s medlemsstater. Orsaken är att regeringarna i allt högre utsträckning upptäcker att kvaliteten på regelverket och företagens kostnader för att administrera detsamma är en viktig del av såväl den nationella som den internationella konkurrenskraften. Bara i Sverige uppgår företagens kostnader för att administrera det statliga regelverket till minst 50 miljarder kr per år.

Många länder har tidigare påbörjat ett stort antal projekt för att reducera företagens administrativa kostnader för att hantera de offentliga regelverken. Målen har emellertid flertalet fall inte varit kvantifierade och någon mer systematisk uppföljning har därför inte skett.

Dessa erfarenheter har resulterat i att några länder har valt att sätta upp mätbara mål för sina ambitioner och skaffa de nödvändiga verktygen för att genomföra besluten och granska resultaten.

OECD har kommit fram till slutsatsen att det helt enkelt inte går att bedriva ett effektivt regelförenklingsarbete utan mätbara mål. I såväl Holland, Belgien som i Danmark har man därför valt att sätta en procentsiffra för vad som skall uppnås. Det holländska parlamentets målsättning är att varje departement skall minska företagens administrativa bördor med 20 procent inom en fyraårsperiod (2002-2006). Holland har redan tidigare genomfört en minskning med 10 procent. I Danmark har regeringen beslutat att den administrativa bördan ska minska med 25 procent under en åttaårsperiod. I EU har kommissionen antagit en aktionsplan för förenkla och förbättra regelklimatet<sup>1</sup>. Ett av målen som skall uppnås till år 2005 är att volymen text i EU:s regelverk ska reduceras med minst 25 procent. En årlig rapportering skall ske av utvecklingen.

OECD har fattat beslut om att starta ett projekt för att utvärdera regelförenklingspolitiken i flera länder. Inom ramen för detta projekt skall bl.a. effekterna av påbörjade projekt utvärderas och hur de verktyg och organisationer fungerat som tillförts för att stödja projekten.

## **Riksdagen**

I december förra året togs för första gången ett beslut i riksdagen som innebär en kraftig signal för ett mer målinriktat regelförenklingsarbete i Sverige. Beslutet innebär att riksdagen uppdrar åt regeringen;

- att gå igenom hela regelverket som rör företagandet 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 samt
- att det bör sättas upp en tidsgräns inom vilka myndigheterna måste ha besvarat eller handlagt ett ärende.

## **Regeringen**

För att verkställa riksdagens beslut och tidigare egna åtaganden har regeringen vidtagit ett antal åtgärder varav flertalet så här långt bygger på att tillsätta utredningar med anknytning till regelförenklingsarbetet. De viktigaste av dessa behandlas var och en kortfattat nedan.

---

<sup>1</sup> (COM(2001) 726 och COM(2003) 71 slutlig)

## **Verksförordningsutredningen**

En särskild utredare har tillkallats med uppdrag att utarbeta ett förslag till en ny verksförordning. En av de frågor som utredaren skall analysera är de krav verksförordningen ställer på att presentera konsekvensanalyser i samband med förslag som berör näringslivet. Utredaren skall även analysera om förordningen kan samordnas med den s.k. Simplexförordningen och samrådsförordningen. Utredningen skall vara klar i november 2003.

## **Uppdrag till ITPS**

Sommaren 2002 gav Regeringen Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) i uppdrag att utveckla en metod som gör det möjligt att kvantitativt mäta och samla in statistik över den administrativa börda som uppstår i företagen till följd av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Vidare att ta fram en konkret definition av begreppet administrativ börda. ITPS skall också föreslå hur genomförandet av metoden bör organiseras.

I mars i år presenterade ITPS sina förslag som i korthet innebär;

- att definitionen av administrativ börda är "företagens kostnader för att upprätta, lagra och till myndigheterna överföra tvingade information" samt
- att Sverige bör gå vidare med att införa en s.k. bottom-up metod som innebär att man genomför mätningar lagstiftningsområde för lagstiftningsområden där man ser på de informationsöverföringar och de aktiviteter som krävs av företagen för att efterleva regelkraven. Metoden bygger på empiriska studier av företag, skrivbordsstudier, studier i laboratoriemiljö och expertintervjuer.

## **Anmälan till OECD**

Regeringen har i mars i år lämnat in en begäran till OECD om en granskning av regelförenklingsarbetet i Sverige. Så här långt har 20 av OECD:s medlemsländer granskats eller står på tur att granskas. Arbetet utförs av OECD:s experter på området. Granskingen av Sverige kan på grund av den sena anmälan påbörjas först år 2004 och färdigställas tidigast under år 2005.

## **Företagens erfarenheter**

I Sverige har regelförenklingsfrågorna på pappret varit en prioriterad fråga för såväl regeringen som riksdagen. Ett flertal positiva åtgärder har också vidtagits sedan 1998. Exempel på detta är inrättandet av den s.k. Simplexenheten i regeringskansliet för att driva regelförenklingsfrågorna och förordningen om särskilda konsekvensanalyser av förslag som rör småföretag. Regeringen har också antagit målet att "inom en treårsperiod tydligt minska regelverkens administrativa börda för små företag". Regeringen antog detta mål år 2000.

Trots de åtgärder som regeringen har vidtagit märker företagen inte någon skillnad. Undersökningar som genomförts under flera år av både regeringen och näringslivet visar att företagen fortfarande anser att det blir fler regler och att det inte sker någon minskning av den administrativa bördan. Enligt en SIFO undersökning som Företagens Riksorganisation, FR låtit genomföra 2002 anser 28 procent av företagen att regelverket blivit krångligare det senaste året medan 64 procent anser att det är oförändrat. Av en undersökning som Svenskt Näringsliv genomfört i april i år om småföretagares syn på deklaration och skatteregler framgår att 94 procent av företagen anlitar hjälp för att genomföra företagets deklaration. Av samma undersökning framgår att 74 procent av de tillfrågade företagen, helt eller delvis, anser att politikerna inte gör något åt deklaraionsproblematiken, trots att de är medvetna om problematiken. Dessa resultat bekräftar vad som framkommit i tidigare undersökningar.

I undersökningen ”Mindre företag om statliga myndigheters service” från SCB våren 2002 framkom 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 en OECD-undersökningen<sup>2</sup> som publicerades 2001 framkom att svenska företag ger myndigheterna låga betyg när det gäller att samråda. I undersökningen jämförs attityder till regelkvalitet och den administrativa bördan inom följande tre regelområden: Arbetsmarknads-, Miljö- och Skatteregleringar. Svenska företag ger i undersökningen 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.

Varför ser då företagen inte några resultat trots de vidtagna åtgärderna? NNR anser att den absolut viktigaste orsaken är att det i Sverige saknas en sammanhängande politik för regelförenkling. NNR återkommer med förslag på hur en sådan politik bör se ut i kapitel 7.

---

<sup>2</sup> Businesses' Views on Red Tape- Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises

## 4 Regelgivningskedjan i Sverige

I Sverige har det under lång tid funnits en tradition av att nya regler av större vikt i flertalet fall föregås av en djupare utredning. Förslagen behandlas därefter i av ansvarigt departement där förslaget i många fall sammanställas till en proposition, om det är frågan om en ny eller ändrad lag. Om förslaget resulterar i en förordning hanteras förslaget också inom regeringskansliet.

Många av de lagar som berör företag och dess verksamhet konkretiseras i Sverige genom myndighetsföreskrifter. Genom denna modell fastställer riksdagen ramarna för hur myndigheterna ska kunna implementera och tillämpa olika regelverk.

NNR anser att denna modell kräver en tydligare fokusering på möjligheterna för berörda myndigheter att utforma så ändamålsenliga regler som möjligt med hänsyn till alla aktuella intressen i samhället. I flertalet fall har aktuell myndighet, som är ansvarig för utformningen av föreskriften, mycket begränsade frihetsgrader och därmed mycket svårt att komma fram till bästa tänkbara lösning. Resultatet blir i flertalet fall något som kan liknas vid en andrahandslösning.

Myndigheter har enligt verks- och simplexförordningarna, en skyldighet att presentera en konsekvensanalys i samband med ett förslag till nya eller ändrade regler som berör företag. Analyserna utgår från de utgångspunkter lagen fastställer för myndigheten medan berörda företag inte betraktar frågan utifrån från vem som fastställer reglerna. I flertalet fall genomför myndigheten en djupare konsekvensanalys än vad som är fallet i tidigare utredning eller proposition. NNR anser att fallet borde vara det omvända.

Mot bakgrund av NNRs erfarenheter, från den stora mängd ärenden som inkommer, anser vi att den ovan beskrivna regelgivningskedjan har svårt att utforma regler som minimerar företagens administrativa börda. De avgörande frågorna för företagen faller tyvärr lätt mellan stolarna eftersom ingen tar ett helhetsansvar för regelverkens utformning.

Ramlagstiftningen har fördelen att den kan införas relativt snabbt men nackdelen att de avgörande besluten kan komma mycket långt bort från riksdagen. Enskilda myndighetstjänstemän får i denna process en avgörande roll genom utformningen och tillämpningen av reglerna. I flertalet fall kan det vara frågor som borde avgöras på politisk nivå, där det finns större förutsättningar att beakta helheten och olika problemställningar relaterade till en fråga. Konkret kan det exempelvis handla om utformningen och tolkningen av en handbok på ett område verkligen ligger i linje med de politiska besluten och intentionerna.

För att Sverige ska få en regelgivningsprocess, som förmår att optimera olika intressen, anser NNR att frågan om hur företagens administrativa börda påverkas tydligt skall framgå i de förslag som presenteras. Exempelvis: - Hur kommer förslaget konkret att påverka företagen? – Vilka moment påverkas? En större grad av systemtänkande är mycket önskvärt och nödvändigt. Det går inte att skjuta på frågan till ”behörig myndighet som utses av regeringen”, där myndigheten har snäva ramar för utformningen av reglerna. I kommittédirektiven måste det tydligare framhållas att konsekvenserna på en konkret nivå ska beskrivas för alla berörda företag. Vidare måste en högre grad av samråd ske på utredningsstadiet med berörd myndighet och företag innan förslaget presenteras.

NNR finner att redan vid utformningen av kommitteedirektiven måste regeringskansliet beakta att det kan finnas olika alternativ för att lösa olika problemställningar. I flertalet fall beslutar regeringen indirekt genom sin utformning av direktiven att en ny eller omarbetad regel är det mest effektiva sättet att lösa problemet. NNR menar att utredningar i flera fall bör ges uppdraget att föreslå förenklingar inom olika regelområden och påvisa de hinder som kan finnas för att genomföra dessa förenklingar.

## 5 Resultat och kommentarer till Regelindikator 2003

### Uppföljning av ärenden

NNR presenterade i juni förra året rapporten Regelindikatorn 2002. Vi har sedan våren 2002 fortsatt att systematiskt försökt bedöma kvaliteten i inkommande ärenden från myndigheter och regeringskansliet av förslag till nya eller ändrade företagsregler. Resultaten av den fortsatta uppföljningen presenteras nedan. Sammanställningen för 2003 grundar sig på ca 200 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. Metoden ger ingen vetenskaplig exakthet och därmed kan inte för stora växlar dras av små förändringar.

I tabellen nedan redovisas resultatet av de ärenden som inkommit till NNR och behandlats t.o.m. april 2003. 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.

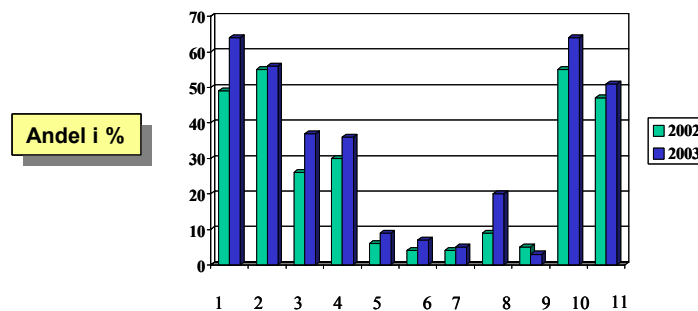
#### *Kvalitetsfaktorer och måluppfyllelse 2003 jämfört med 2002 (andel i procent)*

	2003	2002		2003	2002
1. Sammanfattning	64	49	6. Kostnader/företag	7	4
2. Tidigare regler	56	55	7. Totala kostnader	5	4
3. Alternativen beskrivna	37	26	8. Konkurrensaspekten belyst	20	9
4. Tidig konsultation	36	30	9. Goldplating	3	5
5. Antal företag	9	6	10. Remisstid	64	55
			11. Simplexanalys	51	47

Källa: NNR

## Kommentarer till kvalitetsfaktorerna.

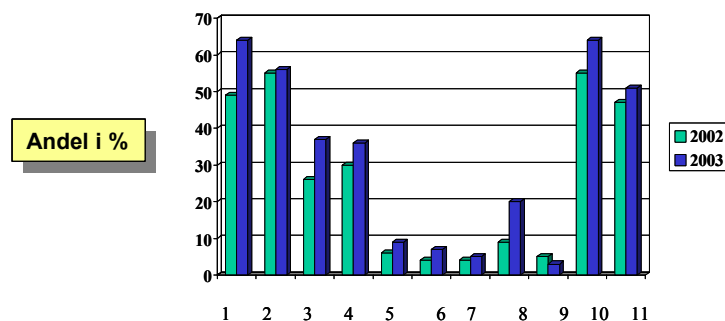
1. *Det finns en sammanfattning i 64 % av ärendena jämfört med 49 % år 2002.* NNR finner det positivt att andelen ökat men en sammanfattning borde vara en självklarhet i varje ärende. Skälet till detta är att det ger läsaren en möjlighet att snabbt sätta sig in i ett ärende och bedöma vad förslaget verkligen behandlar och en kort sammanfattning är därför mycket värdefullt. NNR anser att berörda parter inte ska behöva läsa ett helt förslag för att få en uppfattning om innehåll och omfattning.
2. *I 56 % jämfört med 55 % år 2002 finns tidigare regler redovisade.* 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 37 % jämfört med 26 % år 2002 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 olika alternativ till förslaget eller delar av det redovisas.



4. *I 36 % jämfört 30 % för år 2002 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

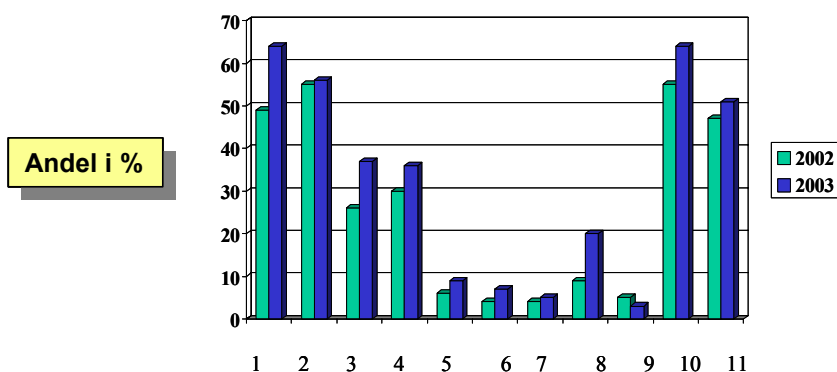
flertalet fall i dagsläget. Det viktiga i sammanhanget är att redovisa vilka synpunkter som framkommit och hur dessa beaktats vid utformningen av förslaget. NNR anser att tidigt samråd är en nyckelfaktor för att få till stånd ett regelverk med hög kvalitet.

5. *I 9 % jämfört med 6 % år 2002 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 den redovisar tyvärr 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 7 % jämfört med 4 % år 2002 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 blir förslagets effekter tydligare för alla parter. Idag är gångspunkten nästan alltid ett regleringsperspektiv och i väldigt få ärenden försöker regelgivaren belysa hur förslaget konkret kommer att påverka berörda företag.



7. *De totala kostnaderna finns redovisade i 5 % jämfört med 4 % av ärendena år 2002.* 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.

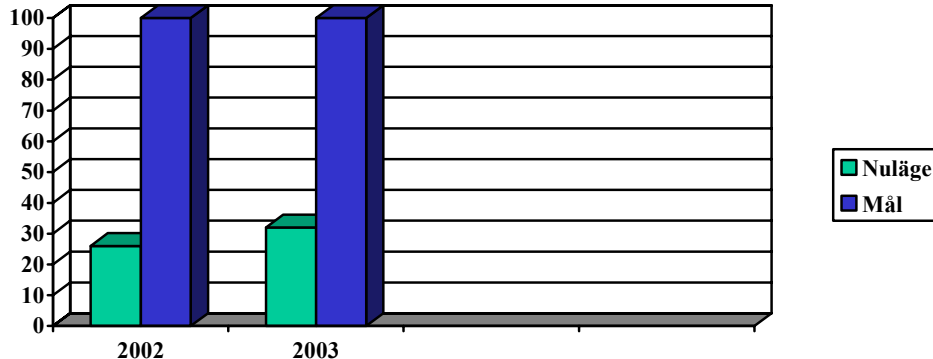
8. I 20 % jämfört med 9 % av ärendena år 2002 finns konkurrensaspekten belyst. NNR följer upp om det i förslaget finns beskrivet om förslaget kan få några effekter för konkurrensen mellan olika aktörer, exempelvis med avseende på företagsstorlek, företagsform eller huvudman. I takt med den ökade konkurrensen från omvärlden som globaliseringen för med sig i praktiskt taget alla branscher finns det skäl att även belysa hur motsvarande regler utformas i konkurrentländerna. 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 3 % av fallen jämfört med 5 % av ärendena år 2002 finns det redovisat 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.
10. I 64 % av ärendena jämfört med 55 % år 2002 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. 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 51 % av ärendena jämfört med 47 % för år 2002 har det presenterats en analys enligt kraven som finns i *SimpLexförordningen*. Av kapitlet ovan framgår att en *SimpLex*analys 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 *SimpLex*analys 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.

NNR konstaterar att det skett förbättringar på 10 av 11 kvalitetsfaktorer, vilket är positivt. Tyvärr sker det i många fall från mycket låga nivåer. Generellt sett är frågorna om vilka kostnader förslagen medför väldigt undermåligt belysta. En beskrivning av kostnader och vilka företag som faktiskt berörs är enligt NNR av central betydelse om olika regelförslag i större utsträckning ska beakta företagens förutsättningar och situation..

Bilden nedan illustrerar en sammanvägning för år 2002 och 2003 av de variabler NNR följer upp i förhållande till en situation där alla ärenden innehåller de kvalitetsfaktorer NNR anser vara väsentliga. Av bilden framgår mycket klart att kraftfulla åtgärder måste vidtas för att höja kvaliteten på förslagen till nya eller ändrade regler. I kapitlet 7 redovisar NNR ett antal förslag till åtgärder.



### Uppgiftslämnandet i Sverige

Myndigheterna begär 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 år 1998 att 75 olika myndigheter samlar in uppgifter på 1 150 olika blanketter. Flödet av ifyllda blanketter till myndigheterna uppgick till 73 miljoner år 1998. Uppgiftslämnandet är en stor del av den administrativa börda som regelverken ger upphov till.

Statliga myndigheter måste sedan 1982 samråda om sitt uppgiftsinhämtande med organisation som företräder uppgiftslämnande företag och kommuner<sup>3</sup>. NNR är samrådspart på företagssidan. Syftet med samrådet 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. Annat fall försöker NNR och dess medlemmar driva förslag om förenklingar gentemot myndigheterna som ofta men inte alltid vinner gehör.

NNR följer kvaliteten även i samrådsärendena. En fullständig bild över förändringarna av insamlingen av uppgifter kan NNR inte redovisa eftersom det har visat sig att samrådsförordningen inte iakttas av myndigheterna fullt ut. Ett 80-tal samrådsärenden har registrerats i en särskild kvalitetsdatabas sedan början av 2002. En sammanställning av materialet visar 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 14 % av fallen kunde inte av ärendet ens utläsas av hur många företag och inom vilken bransch som uppgiftskravet avsågs fullgöras. Resultatet av samråden för företagen kan man få en viss uppfattning om genom följande siffror. I 21 % av fallen minskade uppgiftskravet totalt sett, i 24 % togs frågor bort, i 53 % förenklades frågorna och i 20 % ändrades urvalet.

## **6 Slutsatser och förslag till åtgärder**

### **Slutsatser**

Resultatet av NNRs uppföljning visar, i likhet medföregående år, att efterlevnaden av de regler som gäller för myndigheter, regeringskansliet och utredningsväsendet att redovisa konsekvenserna för berörda företag av olika förslag i flertalet fall är undermålig. I många analyser som presenteras är kvaliteten så låg att analysen inte tillför något i ärendet utan det presenteras endast för att det finns formella krav på detta. Ett exempel är att endast i 7 % av ärendena beskrivs hur företagets kostnader och hur dessa kommer att påverkas till följd av förslaget.

Enligt NNR är avsaknaden av statlig kontroll av efterlevnaden och sanktioner i någon form en stor brist i det svenska systemet. Om statsmakterna anser att konsekvensanalyser är ett viktigt instrument måste kvalitetshöjande åtgärder vidtas, eftersom ingen kan vara nöjd med ett system som inte förmår att leverera svar på de grundläggande frågor som systemet syftar till att besvara.

NNR anser att det måste formuleras en sammanhängande politik för regelförenkling med en klar och tydlig målsättning. Flera viktiga beslut och åtgärder har vidtagits under 2002. Den enskilt viktigaste åtgärden är sannolikt att ITPS på uppdrag av regeringen tagit fram en metod och definition på administrativ börda. Riksdagen fattade den 18 december år 2002 ett viktigt beslut om långsiktiga åtgärder gällande regelförenkling.

---

<sup>3</sup> Samrådsförordningen 1982:66

Det gäller nu att regeringen verkställer riksdagens beslut som kan innebära att Sverige får en helt annan regelgivningsprocess i framtiden med ökad fokus på företagens kostnader som uppstår till följd av regelverkens utformning.

## **Förslag till åtgärder**

### *Styrning av politiken*

- Starkt stöd från högsta politiska nivå
- Förstärk och flytta Simplexenheten till statsrådsberedningen

Den första och avgörande frågan är att regelförenklingsarbetet ges stöd från högsta politiska nivå. Skälet till detta är att det krävs kraftiga politiska signaler till alla regelgivare om vad regeringen vill åstadkomma och vilka åtgärder man vill vidta. Därför bör hela frågan tillsammans med en förstärkt Simplexenheten flyttas till statsministerns kansli. Det finns flera länder som av detta skäl valt att placera frågan i närheten av statsministern.

### *Organisation*

- Ställ upp mätbara mål
- Beräkna den administrativa bördan
- Definiera administrativ börda
- Formera en grupp inom statsförvaltningen för råd och stöd
- Genomför och redovisa årliga uppföljningar
- Uppnå consensus

Ställ upp mätbara mål både för minskad administrativ börda och minskad regelmängd. Det går inte att bedriva ett effektivt regelförenklingsarbete utan mätbara mål. Målen måste vara så högt satta att styrsignalerna blir starka.

Från näringslivets sida är det viktigt att omfattningen och utvecklingen av den administrativa bördan går att följa över en längre tidsperiod och att det går att räkna om resultaten till kronor.

ITPS förslag till mätmetod<sup>4</sup> bör införas tillsammans med ITPS förslag till definition av administrativ börda. Det är viktigt att consensus uppnås mellan regeringen, riksdagen och näringslivet beträffande denna definition. Regeringen skall naturligtvis vara ytterst ansvarig för frågorna men själva hanteringen av mätningen bör ligga på ett oberoende organ. En särskild grupp inom statsförvaltningen bör formas som kan ge råd och stöd till myndigheter, utredningar och departement i deras arbete med regelförenkling. Det bör också inrättas en kontroll- och styrgrupp där näringslivet är representerat. När arbetet med att mäta de administrativa kostnaderna startar bör skatte-, arbetsmarknads- och miljölagstiftningen prioriteras.

---

<sup>4</sup> ITPS förslag finns på NNRs hemsida [www.nnr.se](http://www.nnr.se)

Regeringen bör årligen till riksdagen avlämna en rapport som visar på utvecklingen av företagens kostnader för att administrera det statliga regelverket och övriga delar av regelförenklingsarbetet.

#### *Kvalitetsförbättrande åtgärder*

- Ett organ med övergripande ansvar för kontroll av konsekvensanalyser
- Ett övergripande och enhetligt system för konsekvensanalyser enligt NNRs förslag
- Sanktionsmöjligheter
- En ansvarig tjänsteman på varje myndighet och departement bör vara ansvarig för arbetet med konsekvensanalyser
- Tidiga samråd med näringslivet
- Redovisa genomförda konsekvensanalyser offentligt

Någon måste ha det övergripande ansvaret för kontroll av kvaliteten på konsekvensanalyserna. Det samma gäller för utbildning av myndigheterna i denna viktiga fråga. Syftet med analyserna är att ge beslutsfattare en bättre uppfattning av hur olika förslag till nya och ändrade regler påverkar företagens kostnader och konkurrensen. Tidiga samråd med näringslivet är därför nödvändigt. Idag har Ekonomistyrningsverket (ESV) bara delvis denna uppgift men utan revisionsroll och utan möjligheter att vidta åtgärder mot dem som inte följer förordningen om konsekvensanalyser.

NNR har tagit fram ett eget förslag till ändrad verksförordning som presenterats för verksförordningsutredningen och politiker. Förslaget bygger på en sammanläggning av Verks-, Simplex- och Samrådsförordningarnas regelverk för konsekvensanalyser. Förslaget innehåller skärpningar av skrivningarna när och hur samråd med företagen skall ske samt förslag till sanktioner om myndigheterna inte följer regelverken. Den sanktion som NNR föreslår är att det kontrollerande organet kan förbjuda en myndighet som har låg kvalitet på konsekvensanalysen eller underlåtit att genomföra en sådan inte tillåts att utfärda föreskriften.

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 företagens administrativa börda för att hantera regelverket bör därför alla regelgivande myndigheter och departementen utse en ansvarig/kontaktperson för regelförenklingsarbetet och arbetet med konsekvensanalyser.

## Bilaga 1

### Förklaring till NNRs Kvalitetsfaktorer

<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