

Bättre styrning för effektivare regelverk



FÖRORD

Hur riksdag och regering styr den svenska förvaltningen påverkar effektiviteten i regelverken. Vad som kommer ut av regeringens politik kan därmed sägas vara en spegelbild av på vilket sätt regeringen styr sin förvaltning.

En effektiv styrning bör kännetecknas av att den är tydlig och målinriktad. Regeringens två viktigaste styrdokument för de svenska myndigheterna när det gäller att få igenom sin politik är regleringsbrev och instruktionerna. Regleringsbrev är en årlig skrivelse som regeringen skickar till myndigheterna och innehåller bland annat riktlinjer, prioriteringar och uppdrag som myndigheten ska arbeta med under året, vilka mål som ska uppnås samt vilka medel myndigheten har till sitt förfogande. Varje myndighet har också fått en instruktion av regeringen. Denna är en förordning som definierar myndighetens ansvarsområde och arbetsuppgifter. Instruktionerna behöver, till skillnad från regleringsbrev, inte uppdateras årligen.

Regeringen, både den innevarande och den förra, har betonat vikten av att prioritera arbetet med att förbättra regelverken som berör företagare samt att minska kostnaderna till följd av dem. En stor del av de regler som berör företag genomförs och tillämpas av myndigheter och därför bör regleringsbrev och instruktionerna innehålla uttryckliga direktiv och uppdrag till myndigheterna att arbeta med dessa frågor. Tyvärr är så inte fallet.

NNR har granskat regleringsbrev och instruktionerna för 24 myndigheter med stark koppling till landets näringsliv. Knappt en handfull av dessa hade skrivningar eller uppdrag om att förbättra regelverken för företag eller bedöma huruvida deras åtgärder uppfyller regeringens mål inom detta område. Detta innebär i förlängningen en signal till myndigheterna om att frågan är något som regeringen inte anser behöver prioriteras. Det kan också vara en av anledningarna till att tempot i regelförbättringsarbetet för närvarande är lågt. Samtidigt återfinns regelförbättring i tal och artiklar av regeringsmedlemmar och nämns som viktigt. Frågan som infinner sig är - hur stort är regeringens intresse för frågorna i praktiken?

Varför regeringen säger en sak men inte effektuerar detta är naturligtvis öppet för tolkningar. Är det så att regeringen inte anser att regleringsbrev och instruktionerna är en effektiv form för att styra myndigheternas arbete för detta ändamål? Eller har den uppfattningen att andra frågor bör prioriteras än högre än näringslivets villkor inom detta område - näringslivet som enligt regeringens önskan ska generera fler arbetstillfällen, ökad export och därmed större intäkter till det offentliga. Kanske finns det andra anledningar?

NNR kommer att fortsätta följa regeringens styrning av och arbete inom regelförbättringsområdet. Regleringsbrev och instruktionerna är en del och en indikator på vad regeringen vill. Det gäller, som NNR ser det, att gå från ord till praktisk handling.

Andrea Femrell, VD
Näringslivets Regelnämnd, NNR

SAMMANFATTNING

Näringslivets Regelnämnd, NNR, presenterar i aktuell promemoria en genomgång av instruktionerna och regleringsbrev som gäller för 24 myndigheter under året 2015. Utvalda myndigheter ansvarar för föreskrifter och tillsyn som har stor påverkan på företagets verksamhet. I denna genomgång har bl.a. kartlagts om det finns några mål och skyldigheter för myndigheterna med avseende på att förbättra regelverken för företagen, öka servicegraden, samråda med näringslivet samt bedöma effektiviteten och måluppfyllelsen om att förenkla eller på andra sätt försöka förbättra för berörda företag.

Endast tre utav de 24 undersökta myndigheterna är skyldiga att bedöma huruvida deras åtgärder uppfyller regeringens mål om att förenkla för företag. Lika få har ett uppdrag att förbättra regelverken för företagen. Vidare har väldigt få myndigheter en uttalad formell skyldighet att samråda med näringslivet i sina uppdrag.

NNR kan efter genomgången konstatera att det i många fall är otydliga mål som ställs på myndigheterna och som snarare har karaktären av politiska visioner än målsättningar som kan tas om hand på ett operativt sätt av myndigheterna. Vidare får regleringsbrev anses vara en form av spegelbild av den politik som regeringen vill driva igenom och prioritera beträffande regelförbättringsområdet. I detta fall kan NNR tyvärr konstatera att endast ett fåtal myndigheter har något som helst regelförbättringsuppdrag trots att regeringen hävdar att frågan är prioriterad.

I den svenska förvaltningen finns det en stor mängd enskilda myndigheter som styrs av bemyndigande i överliggande lagstiftning, instruktioner och regleringsbrev. Om en regering ska kunna driva igenom sin politik är det naturligtvis vitalt att beakta denna kontext och använda förvaltningen på ett sådant sätt att arbetet blir effektivt och resultatriktat i slutändan.

NNR anser att regeringen måste bli mycket tydligare i sina beställningar och i sin styrning av myndigheterna inom ramen för arbetet med att förbättra regelverken för företag. Vidare måste uppdragen utformas på ett sätt som beaktar den kontext myndigheten råder över med hänsyn till de ramar som följer av bemyndigandet från överliggande lagstiftning. Den delade statsförvaltningen som den svenska med självständiga myndigheter ställer stora krav på att regeringskansliet har ett tydligt helhetsansvar över regelgivningskedjan och använder myndigheternas kompetens och resurser på ett effektivt sätt.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning och bakgrund.....	7
Redovisning av resultat för respektive frågeställning.....	8
Slutsatser.....	13
Rekommendationer.....	14
<i>Bilaga I</i>	
Myndigheter som ingår i granskningen.....	15
Näringslivets regelnämnds, NNR, medlemmar.....	16

INLEDNING OCH BAKGRUND

Betydelsen av väl fungerande ramvillkor är väsentligt för att skapa goda betingelser för näringslivet att utvecklas och därmed skapa tillväxt för samhället. I detta sammanhang är det naturligtvis viktigt hur olika regelverk utformas och tillämpas. Av bilden på titelsidan till denna promemoria framgår med önskvärd tydlighet att det är en komplex miljö som sammantaget formar ramvillkoren och det är naturligtvis väsentligt att politiker och andra beslutsfattare har en insikt om detta och ständigt arbetar för att förbättra dessa villkor. Genom globaliseringen är det tydligt att även de nationella institutionerna påverkas av motsvarande system i andra länder och är det en obalans i relationen till omvärlden kommer svenska företags konkurrenskraft succesivt att urholkas.

Den svenska förvaltningen kännetecknas av tre olika nivåer med stat, regional och kommunal nivå som var och en har en form av suveränitet över sin verksamhet. Därtill finns det ett stort antal självständiga myndigheter som styrs av bemyndigande i olika regelverk, regleringsbrev, instruktioner och även med särskilda uppdrag från regeringen. En annan väsentlig omständighet är att departementen är förhållandevis små jämfört med andra länder och istället har myndighetsstrukturen en större betydelse för att förvaltningen ska kunna genomföra regeringens önskade politik. I denna kontext där det finns en stor mängd myndigheter och olika nivåer är det naturligtvis betydelsefullt hur styrningen utformas för att i slutändan få till regelverk med så låga kostnader som möjligt för företagen samt att myndigheterna i bred bemärkelse har en effektiv verksamhet som sådan med t ex hög servicegrad och att regelverken är kostnadseffektiva.

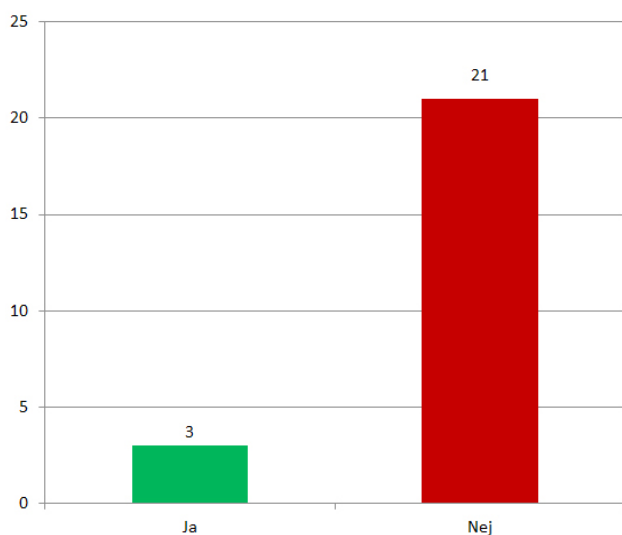
För att få en uppfattning om hur regeringen styr olika myndigheter i frågan om utformningen av olika regelverk och arbetet för att förbättra dessa har vi gått igenom 24 regleringsbrev och instruktioner för olika myndigheter som har stor påverkan på företagens verksamhet (se bilaga I). I vår genomgång har vi listat ett antal frågeställningar som vi finner vara centrala i sammanhanget. Med utgångspunkt i dessa frågor gör vi en bedömning om hur frågan omhändertas och således kan besvaras med ett ja eller om så inte är fallet med ett nej. Syftet med NNRs sammanställning är att ge en grov uppfattning och en form av approximation om innehållet i regleringsbrev och instruktionerna utifrån de frågeställningar som NNR finner vara relevanta för företagen.

I detta sammanhang bör det nämnas att det finns en hel del forskning inom området som berör styrningen av förvaltningspolitiken och myndigheter som t ex Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har utarbetat ett antal rapporter som är relevanta i detta avseende men som inte lyfts fram i denna PM.

I avsnittet nedan följer en redovisning av de frågeställningar NNR listat och utfallet för respektive fråga. Därefter följer en summering av resultaten samt några förslag på åtgärder till förändringar.

REDOVISNING AV RESULTAT FÖR RESPEKTIVE FRÅGESTÄLLNING

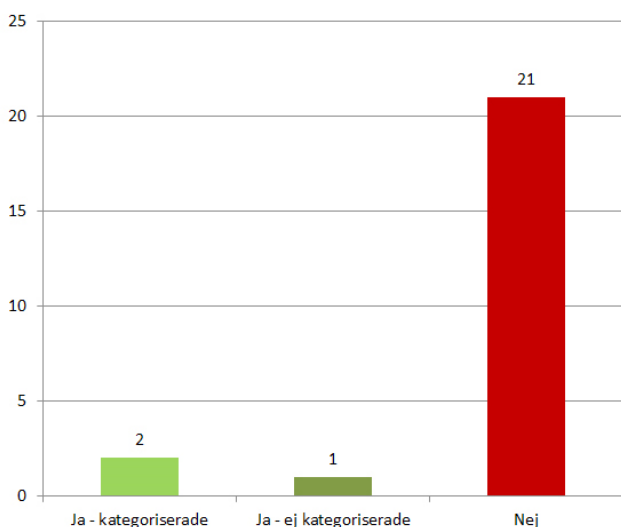
Är myndigheten skyldig att göra en bedömning om myndighetens åtgärder uppfyller regeringens mål om att förenkla för företag?



*”En bedömning av i vilken omfattning myndighetens åtgärder har bidragit till att uppfylla regeringens mål att förenkla för företagen ska göras”
(Kronofogdemyndigheten, Skatteverket)*

Det finns flera målsättningar som gäller regeringens förenklingsarbete. Om det ska bedrivas ett resultatorienterat arbete kan det tyckas naturligt att myndigheterna i bred bemärkelse och större omfattning belyser hur dessa mål kommer påverkas. NNR finner att Finansdepartementet är det departement som här utmärker sig på ett positivt sätt genom att skriva in detta till Skatteverket och Kronofogdemyndigheten i respektive regleringsbrev. Med hänsyn till att det i regeringskansliet finns gemensam beredning borde det finnas en process för att få in sådana skrivelser till fler myndigheter än vad som nu är fallet. Regeringen har trots allt lyft fram att frågan om regelförbättring alltså ska prioriteras.

Har myndigheten ett uppdrag att förbättra regelverken för företag? Om ja, kan uppdragen kategoriseras?



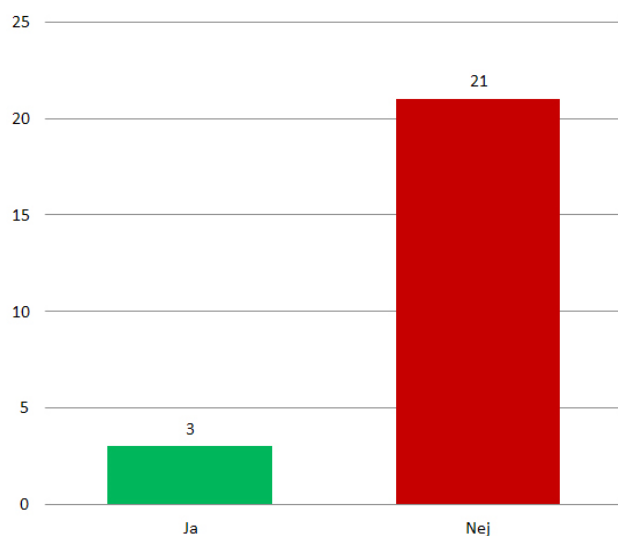
"Myndigheten ska redovisa sitt förenklingsarbete på fiskets område.

... I redovisningen ska finnas en beskrivning av genomförda förenklingsåtgärder"
(Havs- och vattenmyndigheten)

Här är det tydligt att det skett en nedgång i prioritering och en mindre tydlig styrning från regeringen som tillträdde efter valet år 2014. Denna förskjutning i negativ riktning i gällande prioriteringar på regelförbättringsområdet påbörjades dock redan förra mandatperioden 2010-2014 jämfört med mandatperioden 2006-2010. För den stora majoriteten – 21 myndigheter – finns det inga skrivelser som kan ge uttryck för att myndigheterna i sin verksamhet ska sträva efter att förenkla eller förbättra regelverken. Endast tre av de 24 myndigheterna har för innevarande år någon sådan skrivning i regleringsbrevet.

Med kategoriserade menas i sammanhanget att åtgärderna har ett tydligt syfte som att minska kostnaderna, minska handläggningstiden, minska risken etc. Här borde det snarare vara rimligt att alla myndigheter som har en verksamhet som direkt berör näringslivet hade ett tydligt uppdrag. Det bör dock understrykas att myndigheterna ansvarar för sina föreskrifter som i många fall bygger direkt på de ramar som överliggande lagstiftning ger uttryck för. Därför måste samtidigt rimliga förväntningar ställas på myndigheterna. Ett framgångsrikt arbete kräver nära samarbete mellan berört departement och aktuell myndighet. Det behövs en större systemansats som omfattar hela regelgivningskedjan i regeringens arbete och hur myndigheterna kan användas för att nå uppsatta politiska mål – myndigheterna kan inte isolerat komma speciellt långt i arbetet. Detta bör sedan återspeglas i myndigheternas regleringsbrev.

Ska samråd med näringslivet ske i uppdragen?

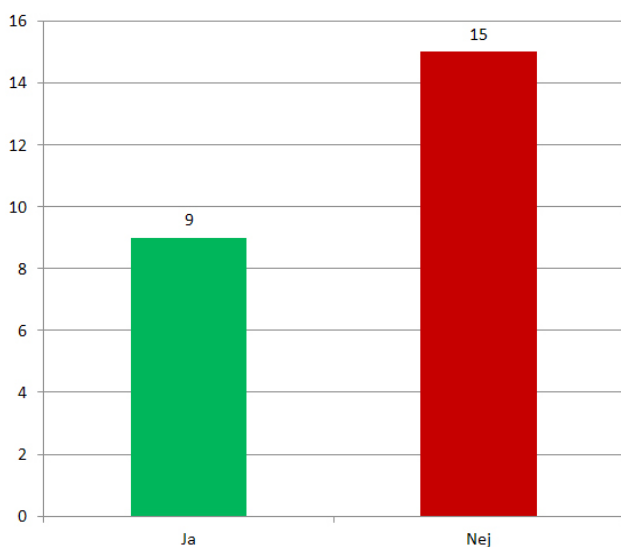


”samverkan ske med arbetsmarknadens parter”
(Arbetsmiljöverket)

”informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda”
(Kemikalieinspektionen)

Aktuella myndigheter har naturligtvis olika former av kontaktytor mot berörda företag och det kan vara av så väl formell som informella natur. Vissa myndigheter som Skatteverket har t ex intressentråd där frågor som berör näringslivet kan diskuteras. Har myndigheten ett tydligt uppdrag som berör företag kan det tyckas rimligt att myndigheten även har ett explicit krav på sig att inhämta synpunkter från näringslivet. I många fall kan det annars vara svårt att få en uppfattning av hur t ex det uppfattas och vilka konsekvenser det har fört med sig.

Är myndigheten skyldig att bedöma reglerna eller regelförbättringsåtgärdernas effektivitet?



Därutöver har sammanlagt 17 myndigheter följande formulering i sina instruktioner:

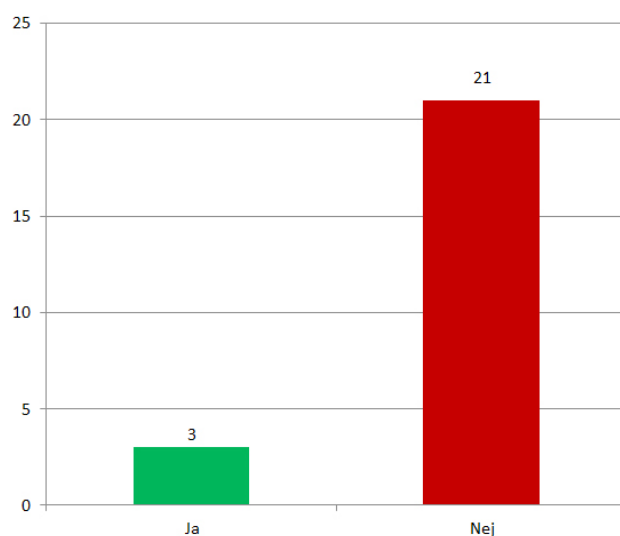
”ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag”

Tio av de 15 myndigheter som i regleringsbrevet inte har en uttalad skyldighet att bedöma reglernas eller åtgärdernas effektivitet omfattas av den allmänna formuleringen ovan i instruktionen om att se till att regler och rutiner är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Det skulle därmed kunna hävdas att det finns ett implicit krav på de flesta undersökta myndigheter att bedöma åtgärdernas effektivitet. NNRs erfarenhet beträffande företagsregler är att det ser väldigt olika ut mellan myndigheterna och att det inte görs systematiskt.

Myndigheter har även en direkt skyldighet att presentera en konsekvensanalys vid förslag till nya och ändrade regler som berör företag. Det kan i ett sådant perspektiv tyckas vara naturligt att effekterna av olika åtgärder och förslag till ändrade regler beskrivs på ett sakligt sätt. Om så inte sker är det svårt att veta om rätt frågeställningar hanteras och i vilken utsträckning det påverkar de uppsatta politiska måtsättningarna. Statliga regelrådet konstaterade dock i sin slutrapport för 2009-2014¹ att av de konsekvensutredningar från myndigheter som Rådet granskat var endast 55 procent godtagbara.

Regeringen och myndigheterna bör enligt NNR löpande utvärdera effektiviteten i lagstiftningen liksom effekterna av hela regelkomplex, framförallt på de områden som har stor betydelse för företagen.

Är myndigheten skyldig att utforma eller ha serviceåtaganden gentemot företagen?



Ett målområde för regeringens regelförbättringsarbetet är bättre service. I detta fall avses att det ska bli enklare att lämna uppgifter samt att servicen ska förbättras och handläggningstiderna ska bli kortare. Vidare har regeringen formulerat några allmänna mål om att handläggningstiderna på myndigheterna ska ha minskat år 2020 jämfört med 2014 samt att fler företagare ska vara nöjda med sina myndighetskontakter 2020 jämfört med 2014. Utifrån dessa allmänna mål har 19 myndigheter erhållit ett särskilt uppdrag att till Tillväxtverket² rapportera huruvida de har några mål inom dessa områden och om de i så fall mäter dessa. Sålunda finns det en form av frivillighet i uppdraget genom att kravet är utformat med fokus på att rapportera in istället för att redovisa eventuella förbättringar.

NNR anser att detta är ett uppdrag som bör omfatta fler myndigheter och beröra flera frågeställningar. Samtidigt ifrågasätter NNR det lämpliga med att det finns betydande frihetsgrader inom uppdraget. Här är det tydligt att regeringskansliet arbetar stupstockorienterat och det därmed är svårt att få gehör för horisontella frågor som berör respektive departements myndigheter. Detta inom ramen för en bredare frågeställning som berör hela förvaltningspolitiken. Uppdraget borde således omfatta betydligt fler än 19 myndigheter och utformas på ett annorlunda sätt för att det i slutändan ska kunna vara ett viktigt verktyg för att åstadkomma förbättringar. Det kan också diskuteras huruvida ett sådant arbete (och uppdrag) bör vara externt som idag eller ingå som en del i myndigheternas regleringsbrev.

Det ska tilläggas att det av den svenska förvaltningslagen följer att alla myndigheter har en direkt serviceskyldighet och att det därav redan finns en uttalad serviceskyldighet. Det viktiga i detta sammanhang blir därför att serviceskyldigheten utförs på ett lämpligt sätt.

² Tillväxtverkets rapport 2015, uppdrag att följa mål för förenklingsarbetet på centrala myndigheter.

SLUTSATSER

Otydliga uppdrag och mål

I flera fall finner NNR att målen för myndigheterna är otydliga och det är oklart vad som därmed myndigheten ska leverera för att regeringen ska kunna anse att myndigheten nått målet. Vår genomgång visar att det i många fall är uppdrag av opportunistisk karaktär med visionära mål som snarare borde drivas av respektive departement än av myndigheter som inte har fullständigt mandat och rådighet över frågan. En myndighet kan knappast isolerat åstadkomma de mål som regeringen önskar.

Styrningen och inriktningen skiljer sig åt för viktiga generella områden – varför?

Det finns departement och enskilda myndigheter som i enskilda frågor utmärker sig på ett positivt sätt, men av någon anledning har andra departement inte tagit in motsvarande formuleringar i de regleringsbrev som de förfogar över.

Uppdrag och särskilda uppdrag – insyn från näringslivet?

Insynen i de uppdrag och som direkt eller indirekt i förlängningen berör näringslivet är tyvärr begränsad. Det kan tyckas naturligt att myndigheterna på ett öppet sätt arbetar med olika uppdrag speciellt om myndigheterna har ett behov av att inhämta synpunkter från berörda företag för att få en uppfattning av kostnader eller andra effekter som kan vara relevanta i det enskilda fallet.

Kostnadseffektiva – bra, men hur avgörs det?

Det finns målformuleringar som hänvisar till att regelverken ska vara kostnadseffektiva och det får anses vara en vällovligen målformulering. Problemet är att det är komplext att avgöra detta och kräver att såväl nyttan som kostnaden skattas för det regelverk som är föremål för diskussion. NNR känner inte till att någon myndighet redovisar ett sakligt underlag i frågan om kostnadseffektivitet.

Serviceskyldigheten – Förvaltningslagen gäller alla myndigheter

I Sverige finns det sedan länge en uttalad serviceskyldighet i förvaltningslagen och det är något som varje myndighetschef noga bör överväga hur den ska tas om hand och se till att det efterlevs. Regeringen kan styra och har idag allmänna mål för vissa aspekter av service, såsom handläggningstider och nöjdhet. I dessa fall måste dock målen och måluppfyllelsen bli betydligt tydligare än vad som nu är fallet.

REKOMMENDATIONER

Riksdagen och Regeringen har ett huvudansvar – myndigheterna har ett begränsat ansvar

Riksrevisionen granskade regeringens arbete med regelförenkling under 2012 (se rapport RIR 2012:6). En av Riksrevisionens invändningar mot arbetet var att ansvaret hade tryckts ut för långt i kedjan med uppdrag till exempelvis olika myndigheter, vilket är en synpunkt som NNR helt delar. För att arbetet ska kunna bedrivas framgångsrikt måste det till tydliga målsättningar och ett tydligt ledarskap från regeringen. I annat fall kommer det vara svårt att få till en substantiell förändring.

Uppdragen till myndigheterna måste utformas med rätt precision och i rätt kontext

Vissa departement har lämnat uppdrag till underliggande myndigheter och ett flertal har särskilda skrivningar i sina instruktioner. Målformuleringarna som att skapa ”ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv” kan rimligtvis inte en myndighet åstadkomma. Om myndigheten ska ges uppdrag och mål måste de anpassas till de förutsättningar och verktyg som myndigheten förfogar över med målsättningar som är adekvata och uppföljningsbara.

Ställ explicit krav på effektivitet vid utformning av regler – minst kostsamma alternativet bör väljas och tydligt dokumenteras

Myndigheter bör i samband med bemyndigande från överliggande lagstiftning ges ett medskick beträffande att det minst kostsamma alternativet för att nå målet alltid ska väljas i samband med beslut om åtgärder. Det skulle utveckla behovet av betydligt bättre konsekvensanalyser och krävas en mer avancerad metodik. I förlängningen skulle detta kunna ge en bättre diskussion om måluppfyllelse och effektivitet i det alternativ som valts. Ett anslutande steg för att få till underlag om olika reglers effektivitet är att Riksdagens utskott måste omhänderta sitt utvärderingsuppdrag enligt 4 kap 8§ i RF på ett mycket mer systematiskt och öppet sätt.

Prioritera näringslivets förslag i reformarbetet

NNR och dess medlemmar har presenterat ett flertal förslag som berör såväl systemfrågor som gäller olika konkreta på förslag till förändringar av olika regelverk (se NNRs rapport Effektivare regelverk med fokus på tillväxt i Sverige 2014). Den nuvarande regeringen har hittills inte redovisat vilka frågor de avser att gå vidare med utan företrädare för regeringen har endast hänvisat till enskilda departement när den frågan varit föremål för diskussion.

Multi level governance – OECD har 2007 lämnat förslag som bör omhändertas

OECD har i sin granskning av regelgivningsarbetet i Sverige år 2007 konstaterat att systemet med s k multi level governance med många myndigheter och olika nivåer är en komplex organisation som kräver en bättre en sammanhållen politik och styrning. NNR menar att regeringen bör ta till sig av OECDs synpunkter och utforma en samlad strategi som beaktar de utmaningar som OECD³ pekar på i granskningen.

3 OECDs rapport Review of regulatory reform: Sweden 2007; Achieving Results for Sustained Growth, OECD Paris

Bilaga I

MYNDIGHETER SOM INGÅR I GRANSKNINGEN

1. Arbetsmiljöverket
2. Bolagsverket
3. Boverket
4. Energimarknadsinspektionen
5. Finansinspektionen
6. Havs- och vatten myndigheten
7. Kemikalieinspektionen
8. Konsumentverket
9. Kronofogdemyndigheten
10. Lantmäteriet
11. Livsmedelsverket
12. Läkemedelsverket
13. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
14. Naturvårdsverket
15. Post- och telestyrelsen
16. Skatteverket
17. Skogsstyrelsen
18. Socialstyrelsen
19. Statens energimyndighet
20. Statens jordbruksverk
21. Statens skolverk
22. Statistiska centralbyrån
23. Transportstyrelsen
24. Tullverket

NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND, NNR, MEDLEMMAR

Almega
Fastighetsägarna Sverige
Finansbolagens Förening
Fondbolagens Förening
Företagarna Stockholms stad
Lantbrukarnas Riksförbund
Småföretagarnas Riksförbund
Stockholms Handelskammare
Svensk Energi
Svensk Handel
Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen
Svenska Fondhandlareföreningen
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet
Svenskt Näringsliv
Sveriges Redovisningskonsulters Förbund SRF
Transportföretagen
Visita

Näringslivets Regelnämnd, NNR

Näringslivets Regelnämnd, NNR, bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 18 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regel- förbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se