

Statsminister Fredrik Reinfeldt  
Statsrådsberedningen  
Rosenbad 4  
103 33 Stockholm

Stockholm 2013-08-21

## **Promemoria beträffande frågan om Regelrådets framtida roll och behovet av fördjupade åtgärder för att förbättra konsekvensanalyserna i det svenska regelgivningsarbetet**

### **Inledning**

Näringslivets Regelnämnd, NNR, presenterade i samband med remisshanteringen av den s.k. verksförordningsutredningen (SOU 2004:23) ett förslag med en form av "stoppmekanism" i regelgivningskedjan med syftet att förbättra kvaliteten på konsekvensanalyserna. Tanken var att denna mekanism/institution succesivt skulle tvinga fram bättre kvalitet på konsekvensanalyserna som ligger till grund för beslut inom statsförvaltningen med åtgärder på olika styrmedel och regelverk.

Förslaget utmynnade efter en lång beredningsprocess i att nuvarande allianspartier våren år 2008 beslutade om att ett Regelråd skulle inrättas med en rådgivande funktion. Vi finner mot bakgrund av att Regelrådet nu bedrivit sitt arbete i drygt fyra år att det är lämpligt att överväga vissa frågor relaterade till deras framtida verksamhet. Sådana frågor gäller exempelvis huruvida arbetet fått förväntad effekt samt om det finns andra former av åtgärder som behöver vidtas för att höja kvaliteten på konsekvensanalyserna. Mot denna bakgrund har vi tagit fram denna promemoria som vi önskar översända till statsministern och berörda statsråd.

### **Behov av samverkande åtgärder för bättre konsekvensanalyser**

En fråga som varit föremål för diskussion är hur regelrådets mandat ska utformas och vad deras arbete syftar till. Regeringen redovisar med anledning av Riksrevisionens granskning av det svenska regelförenklingsarbetet under åren 2006-2010 (Skrivelse 2012/13:5) sin syn på vad rådets primära roll är. Av denna framställning framgår följande (s.16): "Avsikten med regelrådet har inte varit att införa ett organ som kontrollerar regelgivaren. Regelrådet är en del i det arbete som regeringen bedriver för att förenkla för företagen."

NNR kan därmed konstatera att Regelrådets nuvarande roll inte överensstämmer med det behov som vi ursprungligen identifierade. Regelrådet har i Sverige fått en mer konsultativ roll. Orsaken till detta är sannolikt att det i samband med beredningen av Regelrådets tillkomst framkom att det ansågs föreligga konstitutionella hinder för att en myndighet ska ges befogenheter att överpröva en annan myndighets beslut. Det kan vidare av framställningen i ovannämnda skrivelse konstateras att regeringen kommunicerat ett behov av generellt bättre konsekvensanalyser, vilket är positivt. Det framgår dock inte av framställningen, eller via andra dokument, vilka konkreta åtgärder som ska vidtas eller något om tidshorizonten för arbetet. Enligt NNRs uppfattning missar därmed framställningen väsentliga frågeställningar som borde vara naturliga att diskutera i sammanhanget.

Regelrådet har genom sina årsrapporter, men även tidigare NNR med vår årliga Regelindikator, följt upp kvaliteten i konsekvensanalyserna. Slutsatsen är allt jämnt att kvaliteten är för låg. Enligt Regelrådets senaste årsrapport är 70 procent av regeringskansliets egna konsekvensutredningar bristfälliga. NNR har i många år lyft fram olika förslag som sammantaget syftar till att öka kvalitén på konsekvensanalyserna. Våra förslag har berört såväl behovet av olika hjälpmedel, vilka krav som bör ställas på innehållet samt möjligheten att ta hjälp av externa parter från den akademiska världen eller med hjälp av konsulter. Åtgärder har vidtagits av olika regeringar under det senaste decenniet, men flera avgörande åtgärder återstår enligt vår uppfattning.

NNR menar att Regeringen måste arbeta med en bättre helhetssyn för att kunna öka kvaliteten i konsekvensanalyserna. Med hänsyn till att kvaliteten inte ökar på något påtagligt sätt och att väsentliga frågeställningar aldrig blir belysta bör frågan resas om skälen för att förbättringar uteblir. Framförallt får det bedömas vara väsentligt med bättre konsekvensanalyser av förslag till ny lagstiftning som genereras av kommittéväsendet eller av departementspromemorior, där alternativen till åtgärder kan vara flera än vid beslut om olika myndighetsföreskrifter.

Enligt vår uppfattning är det minst lika viktigt att förutom kontroll arbeta med frågor som att ta fram hjälpmedel i form av olika modeller och analysverktyg, vilket krävs för att kunna presentera transparenta beskrivningar av förväntade effekter av olika karaktär som kan följa av olika förslag. Här menar vi att Regeringen börjat i fel ända genom att ta fram ett starkt förenklat beräkningsstöd för vissa mindre ärenden, medan för frågan om vilken metodik som bör användas i mer komplexa och viktiga ärenden har inga initiativ presenterats.

Om omständigheterna i det enskilda fallen inte beaktas på ett kvalificerat sätt kommer ambitionen gällande enkelhet att medverka till att beslutsunderlagen i slutändan blir undermåliga, eftersom väsentliga aspekter inte kommer att kunna fångas upp på ett tillräckligt kvalificerat sätt.

NNR menar att Regeringen vid framtagandet av en sammantagen handlingsplan/strategi för att långsiktigt kunna öka kvaliteten på konsekvensanalyserna bör ta mer intryck av länder som t.ex. Kanada, USA och Storbritannien. Dessa länder har under lång tid med hjälp av forskare och andra experter tagit fram en bred beräkningsmetodik som är vetenskapligt underbyggd för olika ärendetyper, infört kontrollerande institutioner, infört krav på att redovisa effekter för olika alternativ samt samlat en bred kompetens i statsförvaltningen och i samarbete med den akademiska världen.

Ett sätt att effektivisera arbetet i Sverige är att differentiera kraven på konsekvensanalysernas omfattning med hjälp av lämpliga tröskelvärden. Här finns det redan ett färdigt förslag från Regelrådet (Analys av gränsvärden för konsekvensutredningar) som omgående borde kunna implementeras i statsförvaltningens löpande arbete. En sådan omläggning kan sannolikt frigöra resurser för att ta fram mer kvalificerade hjälpmedel och för att ge möjlighet att bygga upp en samlad kompetens inom statsförvaltningen.

### **Kontrollmekanism och behovet av understöd**

En fråga som bör behandlas med anledning av ovanstående synsätt beträffande behovet av helhetssyn är vilken roll Regelrådet har jämfört med vad andra länder har givit motsvarande organisationer eller likartade institutioner med snarlika syften. Det kan vid en sådan jämförelse konstateras att det svenska Regelrådet har en svagare ställning genom att de kommer in senare i processen, att deras yttrande likställs med alla andra yttranden som avlämnas i det enskilda ärendet samt att kommittéer inte är skyldiga att konsultera rådet. I Nederländerna, där motsvarigheten till Regelrådet heter ACTAL, är det obligatoriskt att i underlaget till parlamentet att redovisa deras yttrande, vilket ger stor tyngd till vad som

förmedlats av ACTAL. I USA har OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs in the White House) en stark roll genom att förslag till regelverk från myndigheter under kongressen måste få ett formellt godkännande erhållas av OIRA innan myndigheten tillåts att anta regelverket. I denna process granskar OIRA bl.a. aspekter såsom innehållet i konsekvensanalyserna och beskrivningen av tänkbara alternativa lösningar. I såväl Nederländerna som i USA bör det betonas att det är mer slutna beslutsprocesser jämfört med den svenska regelgivningsprocessen.

I den svenska kontexten får det som vi påtalat ovan bedömas vara väsentligt att kommittéväsendet och regeringskansliets departementspromemorior kan leverera konsekvensanalyser av hög kvalitet. Från utredningsväsendet och regeringskansliets synvinkel bör det ifrågasättas om dagens understödjande myndigheter kan anses besitta tillräckliga detaljkunskaper för att kunna vara t.ex. olika utredningar behjälpliga i det enskilda fallet. Det kan trots allt vara komplexa naturvetenskapliga och samhällsekonomiska frågor som ska behandlas i olika utredningar, vilket sannolikt kräver betydande sakkunskap och gedigna erfarenheter av empiriska metoder. Av Regelrådets redovisning över kvaliteten år 2012 framgår att ärenden från utredningsväsendet och regeringskansliet snarare har lägre kvalitet jämfört med ärenden med förslag till föreskrifter från olika myndigheter (se tabell 2 i Regelrådets årsrapport 2012). Enligt vår uppfattning är denna statistik sannolikt ett uttryck för var ärendenas komplexitet är störst och indikerar därmed var behovet av åtgärder är mest påtaglig. En annan faktor är sannolikt att det svenska kommittéväsendet mer präglas av det legala perspektivet och mindre fokus riktas till frågan om reglers effekter för företag och enskilda.

En annan väsentlig fråga är den organisatoriska lokaliseringen av Regelrådet påverkar vilken tyngd som rådets yttranden ges i olika ärenden. Vi anser det som självklart att rådet ska ha en självständig roll för att de ska kunna arbeta på ett transparent och trovärdigt sätt mot alla regelgivare. Ett alternativ som djupare bör diskuteras är att knyta organisationen närmare exempelvis Statsrådsberedningen eller inom regeringskansliet med annan lämplig placering. Detta kan ge ökade möjligheter för Regelrådet att komma in tidigare i lagstiftningsarbetet innan något färdigt förslag väl presenterats, så som exempelvis sker i Storbritannien (Regulatory Policy Committee). NNR tror att en tidig inblandning av expertis är av central vikt för att konsekvensanalyserna ska kunna förbättras eftersom det inte finns någon process som i efterhand kan korrigera kommittébetänkanden med undermåliga konsekvensanalyser. Det handlar således om att det måste göras rätt redan från början. Samtidigt är det naturligtvis viktigt med största möjliga öppenhet enligt vedertagna svenska förvaltningstraditioner och vid ärenden inom regeringskansliet och mot utredningsväsendet skulle Regelrådets yttrande istället öppet kunna redovisas i efterhand när ärendet väl är avslutat. Det finns sannolikt andra fördelar med att knyta Regelrådet närmare regeringskansliet och det gäller exempelvis möjligheten för rådet att kunna attrahera medarbetare med hög kompetens som idag arbetar på olika departement.

Den politiska diskussionen har främst handlat om Regelrådets ska vara en permanent organisation eller inte. NNR tror att det krävs långsiktiga åtgärder för att öka kvaliteten på konsekvensanalyserna, vilket trots allt måste vara det mer överordnade och styrande målet i sammanhanget. Frågan om Regelrådet måste därför betraktas i sitt rätta sammanhang genom att enbart ett organ av den typ som Regelrådet idag utgör inte kan vara den enda lösningen för att öka kvaliteten på konsekvensanalyserna i Sverige. Vi tror att det krävs en långsiktig lösning för att Regelrådet över tid ska kunna förmedla rätt signaler till olika regelgivare. Det bör dock understrykas att rådet aldrig blir starkare än den roll som instruktionen ger uttryck för och den samlade kunskap som rådets kansli besitter. Riksrevisionen lyfte i sin granskning år 2012 av Regeringens förenklingsarbete fram att rådets mandat trots de förtydligande som Regeringen gjort får anses vara oklart på flera punkter (se RIR 2012:6 s.64-66). NNR delar i flera avseenden Riksrevisionens synpunkter och det finns för framtiden goda skäl att fundera på hur regelgivare och därmed i

förlängningen samhällets medborgare och näringslivet kan få ut mest för de pengar som idag spenderas på en institution som Regelrådet. I slutändan handlar det om att regler endast kan legitimeras långsiktigt om de för samhället skapar en större nytta än de kostnader som de för med sig. För att kunna avgöra detta för olika regelverk kan högkvalitativa konsekvensanalyser vara ett viktigt hjälpmedel tillsammans med ex post utvärderingar av tillhörande regelverk. Det får dock bedömas krävas mycket utvecklingsinsatser för att generellt kunna bedöma detta i Sverige för olika regelförslag och för existerande regelverk.

## Avslutning

NNR finner, som vi lyft fram ovan, att en viktig insikt är att det inte går att lösa dagens problem med konsekvensanalyser med en enskild åtgärd utan det krävs en mängd kompletterande och sammanhängande åtgärder av olika karaktär. Det gäller att forma en robust kedja som tillsammans driver regelgivningen mot den effektivaste lösningen givet målsättningen och det kan även uttryckas med de bevingade orden – en kedja är aldrig starkare än den svagaste länken. För att få till denna kedja listar NNR nedan ett antal förslag med åtgärder. Vi finner att våra förslag till stora delar väl stämmer överens med OECDs rekommendationer för Regulatory Policy and Governance som Sverige åtagit sig att implementera.

## NNRs förslag på sammantagna åtgärder

- Renodla Regelrådets roll mot granskning och blanda in Regelrådet tidigare i regelgivningskedjan än vad som idag är fallet, vilket är av störst betydelse i ärenden av större vikt för samhällsekonomin.
- Regelrådets och Tillväxtverkets stödande funktioner bör flyttas till lämpligt organ inom statsförvaltningen som måste besitta mycket goda kunskaper om detaljer i enskilda fall, konsekvensanalyser och om empiriska metoder för att kunna fungera som reell "help desk".
- Vid behov bör kommittéväsendet ges bättre möjlighet att kunna ta in extern hjälp från den akademiska världen eller från olika konsultfirmor för att ta fram konsekvensanalyser av hög kvalitet.
- Ta fram analysverktyg och beräkningsmodeller som kan ge en bild av de förväntade samhällsekonomiska effekterna på ett transparant sätt och för olika typer av regelförslag.
- Inför krav på att redovisa förväntade effekter av tänkbara alternativa förslag och utforma kommittédirektiven med sådana beställningar. I annat fall går det inte att avgöra om det är den effektivaste lösningen som presenterats.
- Inför tröskel-/gränsvärden som fastställer kraven på i vilken omfattning konsekvensanalyser ska genomföras och presenteras. På det sättet finns det sannolikt utrymme för att omfördela resurser i statsförvaltningen till ärenden av större betydelse och skapa utrymme för nödvändigt utvecklingsarbete.

Näringslivets Regelnämnd



Jens Hedström  
VD



Tomas Lööv  
Sakkunnig

Kopia  
Finansminister Anders Borg  
Näringsminister Annie Lööf