

Finansdepartementet
Via e-post
fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia
fi.bas@regeringskansliet.se

Stockholm
2022-12-19

Ert dnr
Fi2022/02452

Vårt dnr
2022/099

Remiss av DS 2022:022 – bättre konsekvensutredningar

Näringslivets Regelnämnd NNR har erhållit det aktuella förslaget på remiss och vi önskar att lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

NNR menar att det måste ställas störst krav på konsekvensutredningar när valmöjligheterna mellan olika alternativ är som störst. Detta är något som promemorian inledningsvis förtjänstfullt lyfter i sin problembeskrivning. Regeringskansliet måste dock enligt NNR omfattas av motsvarande krav på konsekvensutredningar som föreslås gälla för förvaltningsmyndigheter, kommittéer och myndighetsrapporter till följd av olika regeringsuppdrag. Genom att föreslå att Regeringskansliet exkluderas från kraven på konsekvensutredningar kommer ett flertal ärenden med potentiellt stora effekter för samhälle, företag, konsumenter etc. aldrig att kunna bli föremål för några breda krav på analys när de mest behövs. Det går därmed direkt emot behovet som promemorian identifierat av tidigare i processen och som lyfts fram som en vital utgångspunkt för att få till stånd bättre konsekvensutredningar.

Kraven på omfattningen av konsekvensutredningarna ska vara proportionella i förhållande till möjliga effekter. NNR anser dock att detta behöver förtydligas och utvecklas för att berörda på förhand tydligt ska kunna få en uppfattning om det krävs en bred analys och samtidigt framgå vilka krav som ska gälla för mindre ärenden. Det kan i flertalet fall inte vara motiverat med samhällsekonomiska analyser på föreskriftsnivå, vilka utgör en stor mängd ärenden årligen. Resurserna för analyser måste användas och allokeras till ärenden av störst betydelse och för detta krävs en ökad tydlighet med vidare riktlinjer och krav.

Enligt NNR är det viktigt att avsätta resurser för att kunna anställa erforderlig personal och anlita extern kompetens eftersom den erforderliga kompetensen är en bristvara i statsförvaltningen idag. Därtill behövs resurser för att kunna utveckla och förvalta olika metoder. NNR menar således att det räcker inte enbart med andra former av juridiska krav. Det måste även till en ökad insikt om att det är komplext att göra konsekvensutredningar av

hög kvalitet för komplexa frågor och för detta krävs ”hantverkare” med erforderlig kompetens och som besitter en adekvat verktygslåda. Här krävs det vidare förslag för att kunna sammanföra den aktuella kompetensen och göra den förmågan mer tillgänglig för hela statsförvaltningens behov i ärenden där behovet kan finnas.

EU skapar på flera rättsområden en stor mängd nya regleringar. NNR menar att behovet av vidare utredningar som föreslås i underlaget om hur Sverige ska arbeta med konsekvensanalyser i och under förhandlingsarbetet inte är nödvändiga med tanke på att problembilden gällande processen med att arbeta med EU-förslag på hemmaplan i allt väsentligt är känd. NNR vill här hänvisa till de förslag som presenterats av den statliga utredningen EU på hemmaplan (SOU 2016:10) och NNRs rapport¹ ”Stärkt konkurrenskraft genom effektivare genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning” från 2019. Sekretessfrågor skulle möjligtvis behöva diskuteras vidare inom enskilda områden och i enskilda ärenden, men den omständigheten bör inte föranleda att exkludera hela frågan från åtgärder i samband med denna översyn av kraven på konsekvensutredningar. Frågan har redan diskuterats väldigt länge och den får anses vara högst central att åtgärda och bör därför snarare kunna inkluderas och utvecklas mot bakgrund av redan tillgängliga förslag. Det är trots allt mycket viktigt att Sverige tidigt fångar upp möjliga konsekvenser på nationell nivå av det som håller på att förhandlas inom Unionen och använder den informationen i förhandlingsarbetet för att utveckla och stärka den svenska positionen. NNR bedömer att behovet av åtgärder här aktualiseras ytterligare genom beslutet i regeringens höstbudget om att ett implementeringsråd ska införas.

NNR ser det som vitalt att få till stånd processer som hanterar frågan om regleringar och styrmedel bättre med tanke på de tillväxthinder detta sammantaget anses utgöra för en stor mängd företag och därmed medför höga samhällsekonomiska kostnader i form av exempelvis negativa effekter för dynamiken i näringslivet. Reformen med nya institutioner är centrala genom den mångfald av problem som idag existerar i olika regelverk och som inte kan lösas ut partiellt var för sig utan kräver ett systematiskt angreppssätt. Det som NNR nedan benämner för förenklingsutredningen – Enklare regelverk för mikroföretag agande och en modernare bokföringslag (SOU 2021:60) - tar ett nödvändigt helhetsgrepp om frågan hur Sverige med ökad systematik och i olika skeden kan hantera frågan om konsekvensanalyser och arbetet relaterat till reglers effekter. NNR tillstyrker till stora delar förslagen i förenklingsutredningen (se vårt remissvar²) och det berör även frågan om behovet av att stärka och bredda arbetet med konsekvensutredningar mot samhällsekonomisk karaktär. Vi menar därför att de delförslag som förenklingsutredningen och promemorian presenterar ska ses som en helhet. Kvaliteten på konsekvensutredningarna kommer inte att kunna höjas enbart genom de förslag som presenteras i denna promemoria.

Sammanfattningsvis vill NNR också tydligt understryka att frågor och effekter som berör näringslivet, som idag delvis regleras genom befintlig konsekvensutredningsförordning, inte får prioriteras ned som en lösning för att i stället prioritera fler och andra frågor, utan det måste ske en ambitionshöjning av hela arbetet med konsekvensutredningar.

¹ <https://nnr.se/wp-content/uploads/Starkt-konkurrenskraft-genom-ett-effektivare-genomforande-och-tillampning-av-EU-lagstiftning.pdf>

² <https://nnr.se/wp-content/uploads/Forenklingar-mikrof-modernisering-bokforingsl.pdf>

Inledning och bakgrund

Finansdepartementet har initierat en process för att utveckla, fördjupa och förbättra arbetet med konsekvensanalyser där mer fokus ska vara att beakta de samlade samhällsekonomiska effekterna. Ledord som lyfts fram är – tidigare, i rätt skede, mer ändamålsenligt och effektivare. Detta arbete har motiverats med att konsekvensutredningar i Sverige anses för smala och att det därmed finns ett behov av att bredda analyserna mot ett mer samhällsekonomiskt perspektiv och som är särskilt viktigt för vissa typer av ärenden med stor effekt för samhällsekonomin. Det har vidare påtalats att processen måste bli mer baktung i regelkedjan med störst krav på analyserna där valmöjligheterna är störst. NNR har under processen för framtagande av den nu presenterade promemorian vid tre tillfällen lämnat synpunkter på underlag och gjort inspel till Finansdepartementet.

I det remitterade underlaget presenteras ett förslag till ny och reviderad förordning som ska ersätta - förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning – och ersättas med de krav som promemorian redovisar. Förslaget kommer gälla myndigheter under regeringen, kommittéväsendet och när myndigheter lämnar förslag till regeringen kopplat till olika uppdrag med förslag till författningsändringar. Förslagen kommer inte omfatta Regeringskansliet med ärendetyper som exempelvis skrivelser och promemorior med förslag till reviderade lagstiftning och förordningar.

NNR har under många år lyft fram olika förslag för att förbättra kvaliteten och utveckla arbetet med konsekvensutredningar med målsättningen att detta ska förbättra beslutsunderlagen inför beslut om utformningen av olika regelverk och styrmedel. Det är även viktigt för att senare kunna göra utvärderingar ex post och därmed kunna kartlägga om det blev som tänkt och om effekterna står i rimlig relation till varandra (kostnadseffektivitet). Frågan om att få till bättre konsekvensanalyser är och har varit en kärnfråga för NNR i decennier och vi delar därför på övergripande nivå insikten om att det behövs åtgärder som utvecklar och förstärker arbetet på området. Vi menar att det alltid kommer dyka upp nya frågor på den politiska agendan som skapar nya regleringar, men det gäller att optimera utfallet i varje enskilt fall för samhället där nyttan måste vägas mot kostnaderna. NNR har därför som övergripande mål att regelverk ska vara kostnadseffektiva och nyttan därmed överstiger kostnaderna, vilket även kräver att det alternativ med lägst kostnader alltid väljs och att företagets konkurrenskraft inte får äventyras. Frågan måste dock resas angående vilka åtgärder som här är lämpliga att vidta och i vilken ordning det ska göras. NNR finner mot denna bakgrund skäl att lämna synpunkter på såväl övergripande nivå som relaterat till olika detaljer som presenteras i promemorian.

Behovet av reformer som skapar en helhet

NNR ser det som vitalt att få till stånd processer som hanterar frågan om regleringar bättre med tanke på de tillväxthinder detta sammantaget anses utgöra för en stor mängd företag och därmed medför höga samhällsekonomiska kostnader i form av exempelvis negativa effekter för dynamiken i näringslivet. Reformerna med nya institutioner är centrala genom den mångfald av problem som existerar i olika regelverk. Detta kan endast lösas med ökad systematik och inte var för sig enskilt. Det som NNR ovan benämner för förenklingsutredningen – Enklare regelverk för mikroföretag agande och en modernare bokföringslag (SOU 2021:60) - tar nödvändigt helhetsgrepp om frågan hur Sverige med ökad systematik och i olika skeden kan hantera frågan om konsekvensanalyser och reglers effekter. NNR tillstyrker till stora delar

förslagen i förenklingsutredningen (se vårt remissvar³) och det berör även frågan om behovet av att stärka och bredda arbetet med konsekvensutredningar mot samhällsekonomisk karaktär. Vi menar därför att de delförslag som förenklingsutredningen och promemorian presenterar ska ses som och behandlas som en helhet. Kvaliteten på konsekvensutredningarna kommer inte att kunna höjas enbart genom de förslag som presenteras i denna promemoria. Det gäller vidare att ta med sig de erfarenheter som gjorts i arbetet med nuvarande förordning för konsekvensutredningar i syfte att utvidga och förbättra arbetet på området. Detta kräver i sammantaget även ökade budgetmedel, ökad kompetens och en tydlig strategi om hur arbetet kan tas vidare steg för steg och ansluta till övriga delar i regelgivningskedjan.

NNR menar här att den nya regeringen i större utsträckning bör sammanföra dessa frågor i beredningen eftersom de finns betydande synergier och gemensamma frågor som måste hanteras tillsammans. Vi kan av utskickad promemoria konstatera att de tankar som förenklingsutredningen presenterar inte bemöts eller omhändertas i någon större omfattning. De förslag som förenklingsutredningen presenterar skiljer sig från promemorians exempelvis i synen på behovet av central styrning och koordinering i frågan om konsekvensanalyser, vilket är viktigt även för att kunna förbättra arbetet med dessa analyser och inte bara för att kunna styra och övervaka arbetet som sådant på ett bättre sätt.

Vi kan notera att den tillträdande regeringen genom Tidöavtalet, regeringsförklaringen och genom den presenterade budgetpropositionen lyft fram frågor kopplat till reglers effekter som berör företag. Det anses finnas ett behov av olika reformer för att kunna öka produktiviteten i näringslivet och det har aviserats att det ska införas ett implementeringsråd, vilket är insikter och åtgärder som NNR välkomnar.

Krav på konsekvensanalyser och dess omfattning

Vilka beslut ska som ska omfattas av krav på konsekvensutredningar är en relevant utgångspunkt som borde vara central i sammanhanget att brett belysa inför en diskussion om förändringar. Här menar NNR att promemorian på flera punkter är inkonsekvent mellan den relativt heltäckande och välskrivna problembeskrivningen och de presenterade förslagen. Underlaget pekar som övergripande krav på att omfattningen av en konsekvensanalys ska vara proportionell i förhållande till möjliga effekter (6§). Vidare framgår det av promemorian att Ekonomistyrningsverket ska få utveckla en vägledning även för att frågan om omfattning ska bli tydlig, inte minst riktat mot alla berörda myndigheter.

En väsentlig fråga är hur proportionaliteten operativt ska kunna omhändertas i de enskilda fallen och i fråga om kraven på omfattning av själva analyserna. Kraven på proportionalitet finns redan idag och de flesta regelgivare anser sannolikt att kravet har tillämpats och omhändertagits på ett adekvat sätt, trots att många konsekvensutredningar är för smala och missar viktiga frågor för näringslivet och andra berörda. De direkta effekterna som kan följa av olika förslag står nästan alltid i fokus, medan de indirekta effekterna i allt väsentligt helt utelämnas trots att det i flertalet fall kan medföra betydande samhällsekonomiska effekter, exempelvis investeringar som trängs ut genom långa handläggningstider för miljöprövning. Mot denna bakgrund vill vi peka på behovet av tydligare åtgärder och verktyg för att styra kraven på omfattning till ärenden där det finns skäl att göra mer omfattande analyser. NNR ser här behovet av tydliga krav likt dem som flera andra länder har genom gränsvärden eller tillämpning av multikriterieanalys (MKA) i någon form. Vi menar att förslaget såsom det nu

³ <https://nnr.se/wp-content/uploads/Forenklingar-mikrof-modernisering-bokforingsl.pdf>

är utformat är allt för vagt och behöver förtydligas. Det kommer i sin nuvarande form sannolikt att vara oklart för de regelgivare som ska omhänderta kraven i förordningen hur de ska göra. Det fortsatta arbetet i fråga om kraven på omfattningen av konsekvensutredningar bör kunna beakta det konkreta underlag som Regelrådet redan presenterade för regeringen i juni 2012⁴, för mer info se avsnittet ”Gränsvärden för begränsade konsekvensutredningar”, sid 22 i Regelrådets årsrapport för 2012.

Förslag har således funnits i ca ett decennium, men inget har hänt i frågan. Problemet kommer nu enligt förslaget att hamna på Ekonomistyrningsverkets bord och som på kort tid ska lösa det som Regeringskansliet inte löst ut på ett decennium. Om frågan om omfattning inte är tydligt fastlagd finns risken att det görs fel bedömning och resurser allokeras till analyser på ett felaktigt sätt med inslag av godtycklighet. Vidare är risken att viktiga frågor aldrig blir föremål för någon analys. NNR tror även att det måste finnas en tydlighet i fråga om när och hur för att reformen ska kunna omhändertas på ett trovärdigt sätt och inte möta allt för stort motstånd av de som ska tillämpa förslagen. Många myndigheter kommer ju sannolikt inte behöva göra samhällsekonomiska analyser av sina föreskriftsärenden och frågan är ju vilka krav som ska ställas på dessa ärenden av mindre karaktär som trots allt utgör en stor mängd per år. Frågan måste kunna besvaras i sammanhanget på ett tydligt sätt för att förslagen ska kunna anses vara förutsägbara mot den vida krets som kommer att beröras.

NNR menar att det måste ställas störst krav på konsekvensanalyserna när valmöjligheterna mellan olika alternativ är störst. Genom att exkludera Regeringskansliet från kraven kommer ett flertal ärenden med potentiellt stor effekt för samhället dock aldrig att kunna bli föremål för några krav där de mest skulle behövas. Med tanke på att underlaget lyfter fram behovet att göra bredare analyser i ett tidigare skede menar NNR att förslagen här inte går ihop med identifierade utgångspunkter och den problembild som promemorian lyfter fram.

Vi finner att detta är en form av anomali och något som skulle kunna påverka trovärdigheten och legitimiteten på ett sätt som vi starkt ifrågasätter. Samtidigt föreslås ökade krav på myndigheterna att göra mer extensiva analyser. Myndigheterna fattar främst beslut om föreskrifter och allmänna råd och för dessa ärenden är förutsättningarna oftast givna med olika restriktioner och där de breda alternativen och valmöjligheter i allt väsentligt saknas. Myndigheternas föreskriftsarbete handlar oftast mer om utfyllnad och förtydligande av överliggande lagsstiftning än att skapa helt nya krav i sig. NNR kan således inte från en utgångspunkt om behovet av att kunna välja de alternativ som är mest kostnadseffektiva se skälen till att exkludera Regeringskansliet som sådant. NNR inser att det kan finnas hinder att genom förordning ställa motsvarande krav på Regeringskansliet, men finns den politiska viljan går det att lösa frågan på alternativa sätt, vilket även promemorian i viss mån redan behandlar genom avsnitt 8.1.4.

En annan omständighet vad avser förutsättningarna att få till breda analyser är att myndigheter inte har uppdraget att beakta helheten med ett brett samhällsperspektiv, vilket exempelvis är tydligt på miljöområdet med olika myndigheter med fokus på vatten, kemikalier, luftutsläpp etc. Ett sådant annat exempel är frågan om amorteringskrav som livligt diskuterats, där Finansinspektionen har sin utgångspunkt i frågan om finansiell stabilitet medan å andra sidan Boverket har att hantera frågan om bostadsmarkandes funktionssätt och tillgången till bostäder, vilket även påverkas av tillgången till krediter och hushållens allmänna betalningsförmåga i samhället. Ett krav på samhällsekonomisk analys för denna

⁴Se sid 22. https://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2013/02/RR_Arsrapport_2012_web1.pdf

fråga och för dessa myndigheter kommer ju speglas utifrån deras givna uppdrag. Deras analyser skulle således inte kunna ge svar på de reella samhällsekonomiska effekterna givet deras båda olika restriktioner som de har att förhålla sig till. Det följer ju en roll för myndigheterna som ges av vad bemyndigande i överliggande lagstiftning uttrycker, instruktioner och i regleringsbrev av vad fokus sammantaget ska vara. Promemorian lyfter ju fram att det finns skäl beakta ett brett spektrum av frågor, men detta negligerar att myndigheterna inte har det breda uppdraget i flertalet fall. Detta talar ju enligt NNR än mer för att Regeringskansliet måste omfattas som har rollen och möjligheten att beakta ett brett spektrum av frågor eftersom de inte har motsvarande restriktioner som myndigheterna.

Underlaget lyfter fram att regeringen i slutändan ändå avgör hur beredningskravet i regeringsformen ska omhändertas och därmed uppfyllas i varje enskilt fall inom Regeringskansliet. Det lämnas därför inga förslag på att införa motsvarande krav på Regeringskansliet som på myndigheter och kommittéer Enligt NNR handlar det ju här om att öka graden av transparens och undvika att politikerna fattar beslut där frågan om möjliga effekter negligeras. Det finns därför ett behov att etablera nya institutioner som accepteras likt det finanspolitiska ramverket, där inget politiskt parti ifrågasätter värdet av sunda statsfinanser. Regelverket för budgeten i Sverige medför i sig trots allt politikiska restriktioner, men som är till gagn för långsiktighet och ansvarstagande i fråga om sunda statsfinanser. Det näste här till en motsvarande insikt om att samhällets resurser är begränsade och att företagets konkurrenskraft ständigt måste värnas, vilket är aspekter som måste inkluderas på ett djupare sätt i olika beslut och där bättre konsekvensutredningar kan vara en viktig del för att kunna fatta väl avvägda beslut.

Regeringskansliet och hur det ska omfattas av motsvarande krav är en viktig fråga som vi rest ovan och i underlaget lyfts ett alternativt förslag fram som NNR finner vara mer tilltalande än presentat förslag med ett utelämnade. NNR förordar därför alternativet med skrivelse till riksdagen eller lag som fastställer kraven och något vi förordar i stället tas med som skarpt förslag. Frågan om alternativ utformning behandlas som nämns ovan redan i underlaget med avsnitt 8.1.4.

Metodutveckling och tillgång till kompetens

Det kan ofta vara komplicerat att göra konsekvensanalyser av hög kvalitet eftersom det i grundar handlar om att kunna förutse vad som kommer hända i framtiden. För detta ändamål kan det krävas såväl samhällsekonomisk som naturvetenskaplig kompetens och för att kunna bedöma olika möjliga effekter på ett kvalificerat sätt. Inom OECD finns det länder som ligger långt fram och de har länge jobbat strategiskt med såväl metodutveckling som att utveckla och etablera kompetensen inom statsförvaltningen. I USA finns exempelvis OIRA⁵ som både granskar och ger vägledning av de konsekvensanalyser som myndigheterna under kongressen har en skyldighet att presentera. I Storbritannien finns ett speciellt horisontellt sekretariat med personer från olika departement med ekonomisk kompetens kopplat till arbetet med konsekvensutredningar och deras riktlinjer som benämns för Green Book⁶. Gemensamt för båda dessa länder är att de har dessa funktioner centralt placerade och de för samman personer med denna speciella kompetens för att få ut stor utväxling av deras expertis mot övriga delar av statsförvaltningen. De har även en förmåga att bistå i de enskilda fallen operativt med konkret hjälp. I Sverige är situationen snarare den motsatta med en decentraliserad syn och

⁵ <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government/the-green-book-2020>

varje myndighet eller kommitté ska inneha operativ kapacitet för konsekvensutredningar. NNR ser inga förslag i promemorian som i allt väsentligt ändrar på eller förskjuter den synen.

Olika sektorsmyndigheter kan aldrig avkrävas samma helhetssyn som Regeringskansliet. Myndigheterna kan inte heller koordinera olika insatser för metodutveckling med den tydlighet som krävs och inom den korta tiden som föreligger innan förordning föreslås börja gälla. En myndighet kan dessutom aldrig besluta över hur en annan självständig myndighet ska tillämpa givna krav. Det kan i princip bara komma av vad som lag eller vad förordning uttrycker och på det sättet ringas kraven in i fråga om skyldigheter. Enligt NNR blir det därmed oklart hur den vidare normgivningen ska lösas på detta område och med vilken tyngd Ekonomistyrningsverket ska kunna tillämpa sin vägledning.

Ekonomistyrningsverket föreslås utbilda och ge en allmän form av vägledning, men inte bistå operativt i de enskilda fallen, vilket är det svåra och samtidigt det viktiga. Enligt NNR måste därför frågan resas om promemorians förslag är ett effektivt sätt att öka kvaliteten på konsekvensanalyserna på kort sikt, givet nuvarande brist på erforderlig förmåga och kompetens.

Av remitterat underlag och av konsekvensutredningen framgår att Ekonomistyrningsverket behöver ca 2.8 - 4.2 mkr i ökade anslag för att hantera de nya uppdragen sammantaget. Här menar NNR för att komma vidare bör Sverige ta intryck av hur andra länder har utvecklat arbetat och även ta direkt hjälp av enskilda länder eller OECD. Mot denna bakgrund förefaller de ökade anslagen som indikerats vara väldigt små och även när möjliga omfördelningar mellan myndigheterna har beaktats. Detta förstärks av att den kompetens som behövs är en knapp resurs inom den svenska systemet⁷. Det skulle därför sannolikt, och framför allt i ett initialt skede, behövas mer resurser för att kunna köpa in aktuell kompetens för att öka kvaliteten på relativt kort tid och där fokus främst bör vara ärenden av större betydelse. NNR bedömer i detta fall att det definitivt behöver avsättas mer resurser än de som indikeras i remitterat underlag.

Det kan som referens nämnas att den konsekvensutredning som genomfördes i samband med förslaget om förändrade bokföringsregler i SOU 2021:60 kostade ca 300 tkr att ta fram. Förslaget var i grunden ett tydligt och enkelt förslag. Det indikerar att det krävs avsättning av medel till konsekvensutredningsarbetet i budgeten. Om frågan om operativ hjälp hanteras centralt blir det lättare att kunna avropa och etablera denna förmåga. Konsulter kan upphandlas och övrig kompetens från den akademiska världen kan knytas till en ansvarig myndighet eller utpekad instans, vilket även kan bidra till att skapa nödvändig kritisk massa med ”hantverkare” som behöver etableras.

⁷ Se bilaga fem i SOU 2021:60, s.637

Åtgärder för att kunna beräkna effekter av olika förslag

NNR noterar de utökade kraven på att kunna beräkna effekterna som det föreslås genom 8§ och punkt 1, vilket i grunden är en vällovlig förskjutning och förstärkning av kraven. Men vi menar samtidigt att det krävs goda kunskaper om olika möjliga metodiker för att kunna leva upp till dessa krav. Tillväxanalys rapport⁸ från år 2011 ger en god översikt över möjliga metoder som kan vara relevanta att utnyttja och därmed samtidigt peka på vilken erforderlig kompetens som kan krävas för att kunna tillämpa dessa. För att kunna hantera olika metoder på ett transparent sätt krävs det sannolikt därför vidare utveckling och anpassning i Sverige. Metoderna måste kunna tillämpas på ett transparent sätt för att kunna ge underlag av hög kvalitet och som är trovärdiga, vilket även sannolikt skulle medföra att Regelrådets granskning skulle behöva förändras i vissa ärenden och ny kompetens kan därmed sannolikt behöva tillföras i granskningsarbetet.

Om det ska göras beräkningar, eller mer adekvat uttryckt kvantifieringar, som uttrycks i 8.1§ måste det även till en enhetlig prissättning av en stor mängd olika aspekter och externa effekter för att metoderna ska kunna tillämpas på ett transparent sätt. I annat fall kommer det sannolikt utvecklas en s.k. capture effekt där olika åtgärder kan motiveras till följd av ett opportunt användande av olika metoder och genom att analyserna är genomförda med fiktiva siffror eller efter egna beräkningsgrunder med tveksam förankring. Även möjligheterna att kunna göra mer sektorsövergripande analyser har ju lyfts fram som ett grundproblem i ESOs rapport "Tänk efter före"⁹. Det kräver en hög grad av transparens och enhetlighet i stället för att arbeta i stuprör, myndighet för myndighet. ESO-rapporten menar att denna form av sektorsperspektiv är ett betydande problem för tillämpning och metodutveckling.

En fråga som inte berörs i underlaget är den stora bristen på data och empiri kopplat till reglers effekter. För att kunna estimeras olika effekter behövs det fakta av olika slag. Ska det som föreslås göras djupare analyser kommer denna data brist att medverka till att kraven inte kan omhändertas på ett erforderligt sätt. Det går således inte att räkna på något om det inte finns fakta eller observationer att utgå från. NNR menar att underlaget här missar att förhålla sig till en mycket viktig dimension och frågan om försörjning av data och empiri måste tas med i den fortsatta beredningen.

Remitterat underlag lyfter frekvent fram problemet med för smala analyser. För att åskådliggöra detta hänvisas det till några enskilda exempel. För NNR är det en komplex fråga att avgöra vilka effekter som i realiteten ska belysas i enskilda ärenden och hur långt analysen ska kunna belysa olika effekter. NNR menar här att framställningen är otydlig och för många regelgivare är effekter ett brett och abstrakt begrepp. I Tillväxanalys rapport "Regelbördans ekonomiska effekter"¹⁰ finns en tydlig uppställning av vilka direkta och indirekta effekter som kan vara relevanta att försöka fånga. Det finns dessutom olika effekter för olika typer av berörda företag samt om det gäller för företagsnivån eller om det gäller på samhällsnivå. En fråga som uppstår är exempelvis när företagsaspekter bli en samhällsekonomisk fråga och även omvänt. Frågan om effekter och vilka dessa kan vara är vital eftersom promemorian lyfter fram att konsekvensutredningarna av olika effekter ska breddas mot

⁸ <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapport/rapportserien/2012-05-03-berakningsstod-for-konsekvensutredningar-i-samband-med-regelgivning----nar-bor-konsekvensutredningar-genomforas-och-vad-ska-de-innehalla.html>

⁹ Se sid 12. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2017/06/2018_5-T%C3%A4nk-efter-f%C3%B6re.pdf

¹⁰ Rapport 2010:14, <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapport/rapportserien/2010-12-28-regelbordans-ekonomiska-effekter----en-teoretisk-och-empirisk-analys.html>

samhällsekonomiska analyser och där dessa ska kunna beskrivas och kvantifieras (beräknas). För många som potentiellt ska tillämpa detta bedömer NNR att frågan och förväntningarna sannolikt är högst oklara. Få torde därmed veta vad skillnaden i olika ärendetyper kommer vara med nuvarande krav och i förhållande till de som här föreslås. Vi menar därför att frågan om reglers effekter behöver utvecklas om reformen ska få någon effekt och kunna omhändertas på ett trovärdigt sätt.

EU-relaterad lagstiftning

En stor del av det svenska regelverket härstammar från beslut fattade av olika institutioner inom Europeiska unionen. Sverige har visserligen som nämnts ovan ett beredningskrav med ett tillhörande remissförfarande. Problemet med detta är ju att det i allt väsentligt sker för sent och att de viktiga ramarna är redan givna när ärendet väl kommer till nationell nivå. En remiss i detta skede kan därför aldrig medverka till att grunderna i förslaget kan ändras.

Av presenterat förslag till förordning framgår i 10 § att det ska lämnas en redogörelse för om förslaget går utöver de svenska skyldigheterna att införa ett givet regelverk från EU. Vidare föreslås i 11 § att om förslaget går utöver antagen miniminivå inom EU ska det lämnas en redogörelse till skälen för detta.

NNR finner att det är inte helt enkelt att avgöra om Sverige går utöver antagen miniminivå och därmed fattar beslut om överimplementering eller inte. NNR tog tillsammans med Regelrådet år 2012 fram en rapport ¹¹ med ett antal principer som bör vägas in i sammanhanget. De kriterier som tagits fram av NNR och Regelrådet för vad som utgör överimplementering bör utgöra utgångspunkt för att avgöra vad som kan anses vara att betrakta som överskridande av miniminivån i aktuellt direktiv (se vidare s.7 i NNRs och Regelrådets rapport).

NNR menar att det otillräckligt att bara ställa krav på en framställning om skälen för varför det anses motiverat att gå längre än vad Unionen kräver och menar även att det krävs en kvantifiering i sig av vad det medför för svenskt vidkommande. Detta bör förtydligas och adderas till 11 §.

Det är av stor vikt att beakta frågorna om konkurrenskraft i samband med diskussionen och utredningen av konsekvenserna om möjliga sätt att införliva olika rättsakter från EU. För detta behöver också krav ställas på jämförelser med åtminstone andra nordiska länder och viktiga konkurrentländers planerade genomförande. Här finns det tidigare tillkännagivande i riksdagen som just lyfter vikten av att implantera olika EU krav på ett sådant sätt att konkurrenskraften inte äventyras. Att införa och utveckla arbetet med EU lagstiftning på hemmaplan med krav på nationella konsekvensutredningar vore även ett sätt att omhänderta riksdagens tidigare tillkännagivande och det som numera föreslås i regeringens höstbudget i fråga om hur Sverige generellt ska införa EU lagstiftning. NNR menar således att frågan om bristerna i arbetet med EU lagstiftning är väl kända och att det gäller att ta tillvarata varje enskild möjlighet som nu ges till att förbättra processen när det diskuteras olika konkreta förslag till åtgärder. NNR menar därför att förslaget om vidare utredning av hur nationella konsekvensanalyser m.m. (avsnitt 6.6.4) ska hanteras är otillräckligt. Därtill finns redan förslag som överlämnats till Regeringskansliet i form av betänkandet - EU på hemmaplan (SOU 2016:10). Enskilda detaljer om sekretess i beredningsarbetet m.m. kan möjligtvis

¹¹ https://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf

behöva diskuteras, men i allt väsentligt är denna fråga fullt tillräckligt utredd och borde därmed kunna införlivas i aktuell förordning.

En viktig insikt som behöver lyftas i detta sammanhang är att det generellt krävs förbättringar av det svenska arbetet med EU-lagstiftning. En viktig del är att genomföra tidigt samråd med näringslivet (och andra intressenter) beträffande förslag till EU-lagstiftning. De EU-skråd som införts är ett bra första steg, men inte tillräckliga. Det måste säkerställas att samråd med näringslivet genomförs på ett mer systematiskt sätt, i ett tidigt stadium om problemformuleringen, i frågan om alternativa lösningar och för diskussion kring konsekvenserna av förslagen för svenska företag, inkl. påverkan på konkurrenskraften. Lämpliga beredningsgrupper måste därför inrättas av Regeringskansliet för att möjliggöra detta. I diskussion med berörda kan det lämpligen ske en avstämning om vilka ärenden det finns skäl att göra nationella konsekvensanalyser. NNR har även år 2019 presenterat rapporten ”Stärkt konkurrenskraft genom ett effektivare genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning”¹² där våra förslag utvecklas vidare.

NNR noterar även att regeringen genom budgetpropositionen har aviserat att det ska införas ett implementeringsråd, vilket vi välkomnar. Detaljerna om detta är i allt väsentligt inte kända, men vi förmodar att en viktig fråga kommer vara att stärka processen kopplat till de förslag som förhandlas inom Unionen. Här menar NNR att ett sådant råd, om det ska kunna göra någon nytta, kommer att ställa ökade krav på underlag som nationella konsekvensanalyser. I annat fall blir det sannolikt stora svårigheter för rådet att kunna lämna några former av rekommendation till regeringen. Frågan om hur rådet ska arbeta vilka nya verktyg som behöver utvecklas måste ju därför skyndsamt hanteras inom Regeringskansliet. Detta innebär också att en mottagningsfunktion behöver etableras inom Regeringskansliet. Nuvarande ställningstagande i denna promemoria om behovet av vidare utredning på området måste enligt NNRs bedömning till stora delar därför kunna anses vara överspelat. De nya omständigheterna med att ett implementeringsråd ska införas och för att detta ska kunna verka kräver nya typer av underlag kopplat till EU arbetet, vilket ganska omgående kommer medföra att processen och tillhörande verktyg måste utvecklas.

Behovet av andra och kompletterande åtgärder

Samhällsekonomisk analys är ju inte ett mål i sig, utan ett medel för att kunna få till styrmedel och regelverk som är samhällsekonomiskt effektiva. Sverige har endast partiella mål på trafikområdet och i viss mån genom budgetlagen som uttrycker krav på att skattemedel ska allokeras effektivt och användas på ett effektivt sätt¹³. NNR menar att detta sannolikt är en delförklaring till att det politiska systemet inte lägger särskilt stor vikt vid konsekvensanalyserna vid själva beslutet. Avsaknaden av denna form av övergripande mål leder till att kravet fått en funktion av dokumentationsanalys som görs sist i processen. NNR menar att ett viktigt komplement vore om det fanns ett mål som uttrycker att samhällets samlade resurser ska användas på ett resurseffektivt sätt och där det inte bara fokuseras på användningen av skattemedel. På det sättet skulle samhällsekonomiska analyser få en stor betydelse i beslutsprocessen. Denna typ av målsättning finns i flera OECD länder som ligger långt fram i arbetet med regelgivning och har väl fungerande institutioner för detta. Detta bör därför tydligt adresseras och tas med i det fortsatta beredningsarbetet.

¹² <https://nnr.se/wp-content/uploads/Starkt-konkurrenskraft-genom-ett-effektivare-genomforande-och-tillampning-av-EU-lagstiftning.pdf>

¹³ Se ESO rapporten i fotnot 9 ovan, s.75.

Ytterligare en aspekt att ta upp i detta sammanhang är vad som avses med regleringar i en svensk kontext i förhållande till hur andra länder inom OECD samt hur de använder och tillämpar kraven på konsekvensanalyser. OECDs definition av *regulation*¹⁴ tar sikte på i princip alla politiska beslut som avser att påverka omvärlden i någon riktning med alla former av styrmedel och regleringar. Storbritannien genom deras krav i Green Book fastställer att kraven riktas mot en bred krets av politiska beslut. Enligt NNR bör ett politiskt initiativ åtföljas och utlösa kraven på konsekvensutredning, eftersom olika politiska initiativ i form av styrmedel och regleringar kan vara alternativ till varandra för att nå samma mål. NNR menar att det finns beslut som i svensk kontext inte omfattas av kraven på konsekvensanalys, men som rimligen och analogt med vad som görs i omvärlden borde göra det. I Sverige gäller det exempelvis strategier, handlingsprogram och riktade stöd i olika former som också bör omfattas av kraven på konsekvensutredningar. De samlade resurserna i Sverige är lika knappa som i vår omvärld. NNR förordar således att det i förordningen införs ett motsvarande krav som fångar upp en bredare krets av beslut.

Synpunkter på enskilda frågor och detaljer

I 8.1 § i förslaget till ny förordning uttrycks kraven på konsekvensutredningar. Vi kan konstatera att begreppet samhällsekonomisk analys helt saknas som begrepp i presenterad förordning, men samtidigt finns det delar i framställningen som indikerar att det är utgångspunkten. Hela processen och upplägget i bakgrundsbeskrivningen motiverar ju behovet av ett samhällsekoniskt angreppssätt. Enligt vår åsikt är det nu oklart vilka krav som förordningen reser i fråga om typ av konsekvensutredningar. Här menar NNR att det krävs förtydligande och gärna med en definition av konsekvensutredning.

I 7.3 § föreslås att fördelar och nackdelar ska redovisas. För NNR är det högst subjektivt vad som kan anses vara fördelar respektive nackdelar i ett visst ärende och det beroende på vilken grupp som berörs. Vi menar att de adekvata begreppen för samhällsekonomisk analys mer bör vara det som ska användas och om det är utgångspunkten eftersom olika metoder utgår från att det är till exempel kostnader och nyttor som ska kunna skattas, vilket kräver att formuleringarna ändras. NNR menar att det krävs ett förtydligande även av denna punkt.

Vidare är det högst relevant att ställa krav på hur effekter ska redovisas med utgångspunkt i hur de fördelas mellan berörda aktörer. Idag klumpas kostnader ihop – om de överhuvudtaget skattas – till aggregerade siffror samtidigt som det nästan alltid finns vinnare och förlorare inom ett kollektiv som exempelvis näringslivet. Här menar vi att förordningen måste utvecklas och kompletteras med ett sådant explicit krav. Detta är inte minst viktigt för att kunna analysera frågan om konkurrenskraft på ett bra sätt.

NNR ser inte att det finns skäl att specificera alla olika krav som ska belysas genom 8.2§. Här måste de frågor som i det enskilda fallet är viktigast kunna stå i fokus enligt proportionalitetsprincipen, vilket också förordningen i grunden utgår från och som är uttalat i 6§. Med kortsiktiga politiska intressen som listar olika frågor över tid är risken stor att det endast medverkar till - som idag redan är fallet - att det redovisas standardiserade formuleringar för frågor som direkt kan sägas vara obsoleta i de enskilda fallet. De relevanta

¹⁴ Se definition the diverse set of instruments that governments use to impose requirements on enterprises and citizens. Regulations include laws, formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government, and rules issued by nongovernmental or self-regulatory bodies to which government have delegated regulatory power.” (OECD, 1997 s. 196).

effekterna ska belysas och det borde räcka som krav i rättslig mening. Vägledning och professionen på olika områden får förtydliga och utveckla vilka frågor som är relevanta för grupper och ärendetyper. NNR anser därför att följande bör strykas i presenterad förordning och i 8.2§ ”för minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet och för jämställdheten mellan kvinnor och män”.

En viktig fråga som NNR och förenklingsutredningen lyft fram är behovet av befogenheter för Regelrådet att kunna återremittera konsekvensutredningar som bedöms vara undermåliga och även komma in tidigare i processen. Med ett sådant förfarande får avsändaren mer direkt återkoppling på bristerna som kan åtgärdas och över tid skulle sannolikt detta kunna medverka till att kvaliteten ökar. Åtgärden ska inte ses som något som syftar till name and shame, utan mer som en åtgärd för att säkerställa att kvaliteten på beslutsunderlagen håller måttet. NNR menar att detta är ett viktigt inslag för att förbättra kvaliteten och borde således tas med som ett skarpt förslag med lämplig anpassning av regelverket för detta.

Avslutning

NNR finner att det finns starka skäl för att vidta åtgärder som förstärker och utvecklar arbetet med arbetet kopplat till konsekvensutredningar och vi delar i allt väsentligt den problembeskrivning som promemorian beskriver. Vi anser dock som vi lyft ovan och utvecklat att förslagen är ofullständiga och att flera viktiga delar som rimligen borde hanteras med olika konkreta förslag tyvärr utelämnas från vidare åtgärder. Detta gör att reformen i sin nuvarande form blir allt för ofullständig. NNR anser därför att förslagen måste utvecklas, omarbetas och kompletteras innan det går att införa kraven. Hänsyn till de delförslag som förenklingsutredningen lämnar och som berör konsekvensanalys behöver också tas med i den vidare beredningen.

Med vänlig hälsning

Tomas Lööv