

Regelagendan 2010

Förändring av regler - en nödvändighet för fler
växande företag 2011–2014

December 2010



Sammanfattning

Behovet av att förändra regler återkommer ständigt i undersökningar där företagare tillfrågas om vilka hinder de ser för att expandera verksamheten. Regeringarna under de två närmast föregående mandatperioderna har valt att försöka åtgärda företagens önskemål, främst genom att inrikta arbetet på s.k. administrativ börda.

Under de senaste två mandatperioderna har flera viktiga steg tagits för att regelverken ska bli mer kostnadseffektiva. Exempel på detta är införandet av en enhetlig modell för konsekvensanalyser och inrättandet av Regelrådet. Vidare har regeringen slutfört mätningar av administrativ börda och genomfört ett stort antal åtgärder för att minska bördan och nått en minskning på 3,4 procent givet utformningen av reglerna i januari 2010. NNR finner att det allt jämt finns ett behov att förändra arbetssättet när det gäller hur olika utredningar, regeringen och myndigheter presenterar förslag till nya och ändrade regler. Det finns även en förbättringspotential avseende hur statsförvaltningen organiserar och bedriver arbetet med att ändra olika företagsregler inom ramen för regeringens uttalade förenklingsambitioner.

Vi har som underlag för denna rapport genomfört Regelbarometern 2010 där ca 600 företagare svarat på ett antal frågor om regler. Frågeställningarna berör allt från kommunal tillsyn och betungande rapportering till frågor om tillväxthämmande regelverk. NNR kan genom denna undersökning, och vår uppföljning av företagens totala regelkostnader från i våras, konstatera att 73 procent av företagen inte noterat någon märkbar skillnad eller några sänkta regelkostnader. Sannolikt är det svårt att peka ut en enskild förklaring till detta, utan svaret måste sökas bredare. Exempelvis kan fel typer av problem ha åtgärdats, en fördröjning kan finnas innan EU-förslag träder i kraft, svarande företag har inte kommit i kontakt med regelverket efter att det ändrats. Orsaken kan också vara att förslagen inte har varit tillräckligt långtgående för att företaget ska kunna notera någon egentlig skillnad.

Regelbarometern 2010 visar i likhet med tidigare undersökningar att det behövs andra typer av åtgärder för att komma åt de frågor som företagen ser ett behov att förändra och förbättra. Mot denna bakgrund föreslår NNR bl.a. att följande åtgärder vidtas:

- De ändringar som görs i existerade regelsystem måste vara de som företagen i Sverige efterfrågar.
- Välj det alternativ som medför lägst kostnader för berörda företag i samband med diskussioner om nya eller ändrade regler.
- Bredda den systematiska diskussionen om regler.
- Utvärdera i efterhand vilka effekter olika regelverk haft.
- Genomför och publicera nationella konsekvensanalyser av olika EU förslag som ska förhandlas inom Europeiska Unionen.

Det finns ett stort behov av att genomföra många konkreta åtgärder på olika regelområden. I samband med presentationen av denna rapport kommer NNRs medlemmar att presentera ett stort antal förslag till åtgärder som berör olika regelverk och olika typer av regeleffekter. NNR vill samtidigt betona vikten av att processen måste genomsyras av en stark politisk styrning och förankring för att lyckas. Ansvariga politiker måste arbeta mer integrerat med tjänstemännen i statsförvaltningen för att komma fram till konkreta åtgärder som företagen efterfrågar.

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Rapporternas disposition	5
2. Vidtagna åtgärder och erfarenheter	6
2.1 Utgångspunkter	6
2.2 Konsekvensanalyser och regelråd	7
2.3 Rullande handlingsprogram och konkreta åtgärder	10
2.4 Kvantitativ målsättning och mätningar av administrativ börda	12
2.5 Arbetets avgränsningar och inriktning	14
2.6 OECD granskning	17
3 Regelbarometern 2010	18
3.1 Undersökningens genomförande	18
3.2 Resultat	18
3.3 Andra undersökningar	27
3.4 Sammanfattade kommentarer	28
4 Systemförslag	29
4.1 NNRs rekommendationer	30
5 Konkreta regelförslag för arbetet 2011-2014	37
Medverkande	38
Näringslivets Regelnämnd	40

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Frågan om att förenkla och reformera olika regelverk har i Sverige under det senaste decenniet fått ett allt större utrymme i den politiska debatten. Det reella genombrottet har successivt skett med början från år 2002¹ när de borgerliga partierna med stöd av miljöpartiet enades om att genomföra mer långtgående åtgärder än vad den sittande regeringen då önskade genomföra. Under den gångna mandatperioden har det genomförts ett flertal systemåtgärder såsom inrättande av ett regelråd, slutförda mätningar av administrativ börda och antagande av nya krav på konsekvensanalyser. När det gäller regeringens arbete med konkreta åtgärder har de enligt den senaste skrivelsen presenterat ett mycket stort antal konkreta förslag, närmare bestämt 1150², vilket är åtgärder som införts eller kommer att genomföras.

Ett flertal undersökning har genomförts med företag om deras syn och erfarenheter av det arbete som bedrivits³. En gemensam nämnare från dessa undersökningar tycks vara att företagen inte noterat någon större skillnad jämfört med tidigare, vilket väcker ett flertal frågor. Det finns sannolikt ett flertal olika orsaker till att företagen svarar som de gör i undersökningarna. Resultaten kan troligen förklaras av att åtgärderna är av marginell karaktär, att åtgärder vidtas på fel områden, att åtgärderna inte är tillräckligt långtgående samt att det är svårt att fånga upp erfarenheter av dessa detaljer via enkätfrågor.

Mot bakgrund av att företagen enligt dessa undersökningar inte noterat någon större skillnad finner NNR det vara högst väsentligt att i denna rapport diskutera och analysera effektiviteten i de olika delar som regeringen arbetat med. Processen måste komma åt de problemställningar som företagen lyfter fram för att bli framgångsrik. För vidtagna åtgärder avser vi i rapporten att redovisa vår syn på följande övergripande frågor:

- Vad har fungerat bra och vad har inte fungerat?
- Vad behöver göras för att företagen ska märka av någon skillnad?

Med utgångspunkt från denna genomgång av olika åtgärder som genomförts och genom att redovisa vår syn vill vi skapa en plattform för diskussion om den framtiden inriktningen.

För att kunna svara på dessa övergripande frågor utnyttjar vi främst vår egen kunskap och erfarenhet samt hämtar empiriskt underlag från vår egen och andra likartade företagsundersökningar som genomförts.

1.2 Rapportens disposition

I kapitel två diskuteras vad som fungerat bra och vad som fungerat mindre bra i regeringens arbete med regelförenkling under den senaste mandatperioden. Kapitel tre behandlar resultatet av den senaste undersökning som NNR genomfört med 600 företagare i oktober 2010. Den analys som presenteras i kapitel två och resultaten av undersökningen i kapitel tre ligger till grund för kapitel fyra där vi presenterar ett antal systemförslag beträffande åtgärder för framtiden.

1 Se Bet 2002/03NU1, rskr.2002/03:74

2 Skr 2009/2010:226

3 Se NNRs Regelbarometer 2009 och Företagarnas undersökning Irritationstoppen

2. Vidtagna åtgärder och erfarenheter

2.1 Utgångspunkter

Med tanke på att det vidtagits flera systemövergripande åtgärder som i många fall behöver avsevärd tid att verka är det inte helt enkelt att inom den begränsade tidsperiod som föreligger att kunna konstatera om, och vad, som uppnåtts. NNR gör dock ett försök att för de centrala åtgärder som vidtagits och för dessa punkter presentera våra samlade erfarenheter.

Förutom själva systemen måste processen kombineras med en stark politisk vilja och stark styrning av reformprocessen om den ska förmå att leverera konkreta förslag. Processen "regelförenkling" är ett verktyg som måste leverera konkreta resultat och blir först då en framgångsrik åtgärd.

Regelförenkling på övergripande nivå är i dag en ganska okontroversiell politisk fråga där problemen först blir tydliga när det kommer till detaljnivån, vilket tydligt framgår i NNRs genomgång av de olika partiernas syn på frågan som vi gjorde före årets val⁴. I detta perspektiv hörs ofta politiker lyfta fram vikten av att ta bort krångliga och kostsamma regler. Det visar sig sedan i flera fall att det inte går att förändra aktuellt regelverk av olika skäl; såsom politiska, tillkommande målkonflikter etc.

Nedan ges en kort beskrivning och bedömning av vad som fungerat bra respektive mindre bra med avseende på de olika åtgärder som regeringen vidtagit under föregående mandatperiod och där olika delar i flera fall hänger ihop och går i varandra. Vår framställning nedan går därmed oundvikligt något i varandra. De bör påpekas att åtgärderna i flera fall påbörjades redan av den tidigare regeringen, men åtgärderna nu har slutförts, förfinats eller i övrigt förändrats.

4 Sammanställningen finns på www.nnr.se

2.2 Konsekvensanalyser och regelråd

Krav på att upprätta en konsekvensanalys i samband med ett förslag till nya eller ändrade regler har funnits under flera decennier och varit förankrade i lite olika rättsliga dokument. Tanken är att beslutsfattare och politiker ska erhålla en kvalificerad analys om vad de nya eller ändrade reglerna kan förväntas medföra för effekter.

För att stärka de institutionella kraven på att upprätta konsekvensanalyser med hög kvalitet har regeringen inrättat ett regelråd som verkat sedan hösten 2008⁵. Rådet har till uppgift att granska om regelgivaren visat att det förslag som presenteras är det förslag som bedöms medföra minsta möjliga administrativa kostnad för att nå målet med regleringen. Rådet har även till uppgift att se till förslagets andra konsekvenser, men har inte här samma explicita uppdrag.

NNR lanserade i samband med diskussionerna om en ny verksförordning (SOU 2004:23) ett förslag om att införa en ”stoppmekanism”. Mandatet skulle vara långtgående med en möjlighet att kunna stoppa utfärdandet av olika regelförslag om konsekvensanalysen bedömdes vara av undermålig kvalitet. NNRs förslag kan sägas var startskottet för diskussionen om vikten av att få till stånd en oberoende granskning avseende kvaliteten på konsekvensanalyserna. NNRs krav på stoppmekanism bedömdes vara för svårt att förena med den svenska konstitutionen. Efter flera års diskussioner och beredning inom regeringskansliet blev förslaget slutligen ett regelråd med en rådgivande funktion.

NNR finner det mycket positivt att regelrådet finns på plats och fått ett förlängt mandat. Samtidigt bör det framhållas att deras arbete inte blir bättre än det mandat som de får utrymme att verka inom. I dag behöver inte myndigheter och departement ta hänsyn till vad regelrådet anför i sitt yttrande. Deras åsikter anses vara en rekommendation som ska beaktas i likhet med övriga åsikter i beslutsprocessen. Med tanke på att det är komplext att följa upp effekterna av deras yttrande, i olika ärenden och jämföra olika förslag ex ante vs ex post regelrådets yttrande, blir det också svårt att inom den begränsade tid som rådet verkat och uttala sig om vilka effekter rådets arbete faktiskt haft. Rådet måste sannolikt få verka under en längre tid innan effekterna av deras arbete kan utvärderas.

Rådet har ett begränsat uppdrag till vissa effekter av regelgivningen i form av krav på administrativ börda. För berörda företag finns ett lika stort behov att även andra typer av regelkrav minimeras och därmed lyfts fram på samma sätt i olika förslag. Ambitionen från statsförvaltningen sida måste trots alltid vara att försöka minimera alla typer av kostnader som kan följa av olika regelkrav. NNR ser det som naturligt att se över regelrådets mandat med syfte att deras roll ska bli mer heltäckande ur ett företagsperspektiv.

- Se över Regelrådets roll och mandat

Antagandet av en ny konsekvensanalysförordning⁶ får ses som ett mycket viktigt steg mot högre kvalitet och bättre transparens genom att den stärker kraven på vad som ska presenteras och när samt att den ställer samma krav på alla som presenterar förslag till regler.

Ett grundläggande problem med konsekvensanalyser är att de används som en form av dokumentationsanalys mer än ett verktyg för att få fram en balanserad slutlig lösning mellan olika berörda intressen. I flertalet fall görs analysen som ett sista steg i regelgivningsprocessen och där själva grundförslaget nästan aldrig revideras till följd av resultaten i konsekvensanalysen. Det förs dessutom väldigt sällan en diskussion om valt alternativ är det bästa alternativet med hänsyn till olika berörda intressen och vilka kostnader som blir följden av olika val. Av NNRs tidigare s.k. Regelindikator framgår att det skett förbättringar för många av indikatorerna vi följt över tid, se vidare tabellen nedan.

	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009
Finns alternativ beskrivna?	26	37	53	47	30	46	44
Är antalet företag angivna?	6	9	28	26	40	54	51
Tidigare regler	55	56	86	75	54	68	74
Hur påverkar förslaget de administrativa kostnaderna?							
a) ökade			58	53	63	46	46
b) minskade			16	20	12	36	28
c) oförändrade			32	27	25	18	9
Är de totala kostnaderna för företagen redovisade?	4	5	9	8	17	16	13
Finns det redogörelse för hur konkurrensförhållandena påverkas?	9	20	47	39	35	37	20
EU-baserat			44	44	51	41	40
Gold-plating – går förslaget utöver EU-direktivet med svenska särkrav?			7	4	32	13	8

6 Förordning 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning.

Väsentliga frågor om beskrivningen av kostnader och alternativa lösningar är allt jämt behandlade i få ärenden och på ett undermåligt sätt, vilket sannolikt kan förklaras av att det är de mest komplexa frågorna. Här menar vi att en delförklaring kan vara att det finns väl dokumenterat i Sverige *vad* som ska göras men inte *hur*. Det är i många fall trots allt komplext att skatta effekterna i förväg av något som kan bli följden av presenterade förslag. I detta perspektiv ser vi det som lämpligt att statsförvaltningen anlita mer extern hjälp från forskare, konsulter m.fl. för att öka kvaliteten på analyserna.

Ett annat problem är att det delade ansvaret i den svenska regelprocessen inte ger någon helhetsbeskrivning om de förväntade konsekvenserna innan beslut fattas om att lagen ska antas. Ett sådant mycket konkret exempel är kravet på kassaregister där lagen antogs långt innan Skatteverket publicerat sina föreskrifter och som fastställer de slutliga kraven. Ledamöterna i riksdagen får på det sättet aldrig information om vad olika förslag kan komma att medföra för kostnader, vilket borde vara en väsentlig aspekt att beakta innan själva beslutet fattats, och inte efter. Riksdagens ledamöter bör i ökad omfattning faktiskt efterfråga mer heltäckande analyser av högre kvalitet. Det handlar även om utformningen av bemyndigande som ges till olika myndigheter i olika lagar och en bristande återrapportering till Riksdagen om effekterna.

Ytterligare ett problem är att det inte görs några nationella konsekvensanalyser för svenskt vidkommande av olika förslag som presenteras på EU-nivå och som håller på att förhandlas. EU-kommissionens analyser författas i flertalet fall på en övergripande nivå där det inte framgår hur enskilda medlemsländer berörs av förslaget. Här finns det behov av att införa krav på nationella analyser och som dessutom sannolikt skulle kunna förstärka den svenska förhandlingspositionen i olika sakfrågor. På vissa områden görs värderingar av olika förslag i förväg, men de redovisas inte alltid offentligt och innehållet skiljer sig väsentligt åt. I exempelvis Storbritannien görs denna form av analyser på ett mer systematiskt sätt och resultatet redovisas öppet.

Av ovanstående framställning framgår att NNR anser att framsteg har gjorts, men det finns all anledning att se över hur instrumentet konsekvensanalyser kan förbättras ytterligare enligt de åtgärder vi lyfter fram ovan.

- Anlita extern hjälp för att höja kvaliteten på konsekvensanalyserna

- Stärk kraven på att redovisa alternativ med tillhörande kostnadsberäkningar

- Riksdagens ledamöter bör efterfråga analyser av högre kvalitet

- Genomför nationella konsekvensanalyser av EU förslag

2.3 Rullande handlingsprogram och konkreta åtgärder

Under den föregående mandatperioden valde regeringen att arbeta med ett rullande handlingsprogram för att löpande presentera åtgärder som planeras vidtas för att minska den administrativa bördan.

Regeringen valde att ställa samma krav på alla de 44 myndigheter och 11 departement som berördes av processen. Kraven kom formellt till sitt uttryck genom skrivningarna i uppdragen, d.v.s. formellt sätt ställdes samma krav på Finansdepartementet som på Kammarkollegiet att lämna förslag på åtgärder, trots att de båda ansvarade för väsentligt olika andelar av den totala bördan. Det kan ifrågasättas om dessa generella krav på hela statsförvaltningen inte påverkar trovärdigheten och realismen i processen på ett negativt sätt.

Därtill finns det problem med styrning av processen av karaktären "delat ansvar, är inget ansvar" genom att regeringen endast fastställde målet för hela statsförvaltningen som kollektiv. Regeringen valde under åren 2001 till 2004 att mäta för få områden, men valde å andra sidan att fastställa olika mål för olika områden, vilket är att föredra när det kommer till möjligheten att utkräva ansvar och få ett verkligt tryck i processen.

Anställda tjänstemän har få skäl att föra fram förslag på stora reformer som har låg chans att få politiskt stöd. Det medför att det blir ett svagt tryck i processen för att leverera kraftfulla åtgärder när det inte fanns klara beställningar från politiskt håll. NNR måste tyvärr konstatera att det är ett fåtal åtgärder som verkligen givit några reella besparingar av administrativ börda. Många åtgärder kan anses ligga inom ramen för vad som följer av förvaltningslagens service-skyldighet. Mot denna bakgrund bör politikerna i större utsträckning presentera riktlinjer och vilka områden de är villiga att diskutera åtgärder inom, typ av åtgärder etc. samt vilka områden som de inte de önskar förändra. På detta sätt kan det skapas en mer trovärdig och realistisk process med sannolikt högre effektivitet än den som utnyttjades under föregående mandatperiod.

På majoriteten av områdena där samråd med näringslivet bedrivits regelbundet har det varit separata samråd på departement och underliggande myndighet. Det delade ansvaret ger ingen möjlighet till diskussion om helheten, vilket är det väsentliga i ett företagsperspektiv. Endast ett fåtal departement har inbjudit underliggande myndigheter till gemensamma samråd med näringslivet, vilket får bedömas vara ett mycket effektivare sätt att organisera arbetet.

- Inkludera ansvariga politiker i större utsträckning i processen för att göra väsentliga prioriteringar

En fördel med processen är att det varit möjligt att löpande spela in nya eller utveckla förslag kopplat till processen. Ytterligare en fördel med processen är att det skapade en plattform för återkommande diskussion mellan ansvariga politiker och näringslivsorganisationer som sannolikt inte funnits etablerat på samma sätt tidigare. Oftast tar det lång tid att få gehör för enskilda förslag och det sker etappvis där en varaktig dialog är centralt för att kunna förbättra regelverket. I detta perspektiv är det positivt att det funnits en väl etablerad plattform.

Vi ser ett behov att se över arbetsformerna för att snabbare komma fram till fler kraftfulla konkreta åtgärder som kan lösa olika problemställningar som företagare och näringslivsorganisationer lyfter fram. Det kan exempelvis ske genom större inslag av arbetsgrupper, fokusgrupper etc. som bemannas med representanter från olika departement, myndigheter och näringslivsorganisationer som får uppdraget att lösa en specificerad uppgift eller ta fram åtgärder på ett område.

- Se över arbetsformerna för processen och för samråd med syfte att göra de effektivare än vad som varit fallet

2.4 Kvantitativ målsättning och mätningar av administrativ börda

Den nuvarande regeringen hade målet att den administrativa bördan skulle minska med minst 25 procent under föregående mandatperiod och där resultatet fram t.o.m. 2009 blev en reduktion på 3,4 procent netto⁷, om faktiskt genomförda åtgärder beaktas. Arbetet har krävt ett omfattande tekniskt mättningsarbete på 18 olika lagsiftningsområden för att få fram underlag och en totalsiffra att utgå ifrån, den s.k. nollbasen. Metoden är standardiserad vilket medför att den kan appliceras på alla lagområden som innehåller s.k. informationskrav.

Metodiken kommer från Nederländerna, som i mitten av 90-talet började använda metoden för att mäta administrativ börda och den används idag av en stor del medlemsstaterna inom EU. Introduktionen av metoden föregicks av en debatt i Nederländerna av vad som politikerna var villiga att diskutera och kompromissen blev administrativ börda. Det materiella innehållet i lagstiftningen fanns det ingen politisk acceptans att då inkludera i diskussionen mot bakgrund av att det skulle ifrågasätta själva innehållet i lagarna och därmed i förlängningen de politiska styrmedlen som sådana. Numera har dock processen utvidgas i Nederländerna till att även omfatta det materiella innehållet i lagstiftningen.

Metoden började användas i Sverige år 2002. Det ska nog inte underskattas att diskussionen om administrativ börda i Sverige fått upp diskussionen om effekterna av regler på den politiska agendan på ett sätt som sannolikt varit omöjlig att få till stånd utan att metoden implementerats. En systematisk diskussion om vissa aspekter kopplade till regler är trots allt bättre än ingen diskussion alls. Frågan om vad som är politisk möjligt att få acceptans för är av central betydelse att beakta i diskussionen om strategier för framtiden.

Fördelen med mätningarna är att det går att följa utvecklingen över tid och därmed fånga upp effekterna av olika åtgärder samt hur olika förändringar som tillkommer påverkar resultaten. Genom att uttrycka och anta en kvantitativ målsättning har politikerna tvingat sig själva att få fram åtgärder som ger avtryck i mätresultaten och där det är företagen som får bedöma resultaten av åtgärderna.

Processen som sådan har därmed fått upp frågan högt upp på agendan på ett sätt som den aldrig tidigare haft i Sverige. Exempelvis har otaliga utredningar haft uppdraget att lämna förslag på åtgärder som kan minska den administrativa bördan. Det kan nog inte underskattas vikten av att målsättningen varit tydlig och kvantifierbar samt att utvecklingen kan följas över tid.

7 Enligt Tillväxtverkets redovisning, Utveckling av administrativa kostnader 2006-2010.

Nackdelen med metoden är att administrativ börda endast utgör en mindre del av de kostnader som kommer till sitt uttryck i form av olika krav i lagstiftning, vilket tydligt framgår i NNRs rapporter om olika företags totala regelkostnader⁸. Den snäva avgränsningen kan medföra att det uppstår en suboptimering i debatten om utformningen av regler genom att politikerna ägnar sig allt för mycket åt åtgärder som i ett tillväxtperspektiv har relativt sett mindre betydelse. Hela processen avgränsar på förhand bort väsentliga aspekter för företagen och företagande som sannolikt är mycket viktigare att förändra jämfört med om den administrativa bördan reduceras med ett antal procentenheter.

En annan brist är att det politiska systemet inte använt mätningarna för att finna och komma fram till åtgärder där det ur mätsynpunkt har estimerats högst kostnader. Givet att målen ska nås, bör mätresultaten användas som orienteringsverktyg för att hitta områden och prioritera mellan möjliga åtgärder. Mätningarna har dock snarare använts för att jaga ”krona för krona”, vilket fått diskussionen att fokusera allt för mycket på siffrorna som sådana, istället för på vilka faktiska åtgärder som behöver vidtas och på frågan om möjliga alternativa lösningar.

Det hävdas i detta sammanhang att olika åtgärder sparat si och så många miljarder, vilket är absoluta belopp som är högst teoretiskt beräknade utifrån modellens givna ramar. Besparingar som estimeras enligt metoden kan dock aldrig likställas med faktiska besparingar som kan konstateras i företagsekonomiska sammanhang. En besparingsåtgärd kan ge metodmässiga besparingar men behöver alltså inte ge motsvarande verkliga besparingar på företagsnivå. Enskilda regler berör dessutom trots allt olika företag i olika utsträckning. Det gäller som vid all användning och tolkning av siffermaterial att vara ödmjuk inför de restriktioner och antaganden som gjorts för att ta fram underlaget.

Försök gjordes av regeringen inledningsvis under föregående mandatperiod att ta fram indikatorer med syfte att kunna följa upp om regeringens andra del av målsättningen – märkbar skillnad i företagets vardag. Näringsdepartementet gav dåvarande Nutek i uppdrag att ta fram ett förslag till indikatorer. NNR och flera andra näringslivsorganisationer hade stora invändningar mot det förslag som presenterades⁹. Regeringen har valt att inte gå vidare med förslaget. NNR finner det som vällovligt att regeringen hade en bredare ansats i sitt arbete och en målsättning som gick utöver frågan om administrativ börda. Om denna typ av mer kvalitativa målsättningar ska utnyttjas i framtiden måste det dock vara möjligt att över tid kunna följa upp hur arbetet fortlöper med någon lämplig uppföljningsmetodik och som kan påvisa i vilken riktning arbetet fortlöper. NNR ser ett behov att uppföljningen av genomförda åtgärder måste ske på flera sätt. Det är otillräckligt att endast utnyttja mätningar av administrativ börda för att följa utvecklingen över tid.

8 Rapporterna finns på www.nnr.se

9 Nutek rapport nr 040 2008

- Arbetet måste omfatta fler dimensioner än administrativ börda

- Uppföljning av arbetet måste ske med andra verktyg än enbart mätningar av administrativ börda

2.5 Arbetets avgränsningar och inriktning

NNRs projekt om företagens totala regelkostnader visar att det finns andra aspekter av regler som måste beaktas i samband med diskussioner om hur regler faktiskt påverkar företag. De absoluta talen för respektive företag är i vår studie inte det primära utan snarare relationen mellan olika typer av regelkostnader. I förlängningen visar vår studie på ett stort behov av en bredare diskussion.¹⁰

Näringslivet har under föregående mandatperiod lämnat in ett stort antal förslag och närmare bestämt var det 316 unika förslag som rör olika områden och av varierande konkretiseringsgrad. I många fall avser förslagen andra åtgärder än att minska den administrativa bördan, vilket pekar på att det efterfrågas en bredare debatt än vad som nu varit fallet och om andra former av åtgärder.

NNR finner det positivt att regeringen vidtagit åtgärder för att få med den lokala och regionala dimensionen i sitt arbete¹¹. Det har gjorts genom uppdrag till Tillväxtverket beträffande det kommunala arbetet. Det regionala arbetet har regeringen initierat genom att under våren år 2010 ge Länsstyrelsen i Kronobergs län i uppdrag att påbörja ett projekt för att se över hur och vad länsstyrelserna kan göra för att exempelvis kunna förenkla sin myndighetsutövning, för att kunna korta handläggningstider och utöka servicen till företag etc. Uppdraget ska senast redovisas den 17 december år 2010. NNR kommer noga att följa det arbete som initierats beträffande den lokala och regionala nivån.

Regeringen gav under 2009 Tillväxtanalys ett uppdrag att studera reglers effekter för företag. Fokus i arbetet kommer att vara reglers s.k. indirekta effekter där det för svensk vidkommande i princip saknas forskning. NNR har under flera år verkat för att regeringen ska ta detta initiativ och finner det mycket positivt att frågan om reglers effekter belyses i ett bredare perspektiv. Tillväxtanalys har upphandlat stora delar av uppdraget och forskningsinstitutet Ratio kommer att utföra en stor del av uppdraget. Tillväxtanalys ska senast den 31 december år 2010 redovisa uppdraget till regeringen. En forskningsöversikt har under våren presenterats inom ramen för uppdraget¹². NNR ser ett behov att arbetet får en förlängning för att forskningen som rör detta viktiga område är tyvärr för svenskt vidkommande av marginell karaktär. Vi ser även ett behov av att frågan om de finansiella regelkostnaderna inkluderas i arbetet.

10 Rapporterna om företagens totala regelkostnader finns på www.nnr.se

11 Regeringsbeslut den 27/5 – 2010, Dnr N2010/3641/MK

12 Regelbördan och ekonomisk utveckling en forskningsöversikt, Tillväxtanalys rapport nr 2010:07

Om regelförenkling som process ska komma fram till väsentliga åtgärder ur ett tillväxtperspektiv kan på förhand inte diskussionen avgränsas till frågan om administrativ börda. Från teoretiskt perspektiv går det att argumentera för att minskade transaktionskostnader i ekonomin, som exempelvis minskade administrativa kostnader, borde skapa bättre förutsättningar för tillväxt, allt annat lika. Det förutsätter sannolikt att perspektivet för åtgärder är bredare än dagens definition på administrativ börda och att väsentliga flaskhalsar åtgärdas. NNR känner dock inte till någon empirisk studie som ex post kan påvisa ett samband mellan frågan om minskad administrativ börda och tillväxt.

Däremot finns det internationell forskning som lyfter fram frågan om att institutionernas utformning och innehåll spelar roll en viktig roll för förutsättningar för tillväxt¹³ och även för möjligheterna att få fler svenska företag att växa¹⁴.

NNR finner att kopplingen mellan utformningen och innehållet av regelverk med avseende på tillväxt är ett komplext område, speciellt om frågan avgränsas till administrativ börda. Hypotesen tycks vara, genom att minska den administrativa bördan ska det frigöras resurser i företagen som kan utnyttjas till andra ändamål där resursernas alternativa värde anses vara högre. Sannolikt behövs det mycket betydande minskningar om det ska frigöras några resurser i de enskilda företagen. I England har vissa forskare ifrågasatt det arbete som många länder bedrivit mot bakgrund av att arbetet anses utgå från ett allt för förenklat resonemang¹⁵ beträffande vilka effekter reduktioner egentligen har för samhällsekonomin. NNR ser här ett behov av mer forskning och fördjupade analyser för att ta fram en mer vetenskapligt förankrad inriktning på kommande arbete.

Det kan i många fall ifrågasättas om problembilden inte redan är känd. Företagare och företagsorganisationer har under decennier lyft fram önskemål och pekat på behovet av åtgärder som de bedömer väsentliga att genomföra. För framtiden är det sannolikt väsentligt att prioritera ett antal viktiga åtgärder på varje område, istället för som under föregående mandatperiod, att bedriva ett omfattande arbete som resulterar i många mer eller mindre ganska oväsentliga åtgärder. Diskussionen bör direkt i stället kunna utgå från företagets faktiska behov.

- Utgå från företagens behov istället för att på förhand avgränsa diskussionen till endast vissa aspekter av regelverket

13 Se t.ex. North, D. C (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press

14 Se Henrekson, Magnus och Johansson, Dan (2009). "Competencies and Institutions Fostering High-growth Firms." *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 5(1): 1-80.

15 Dieter Hielm, *Regulatory reform, capture, and regulatory burden*. Oxford review of economic policy vol 22 No 2 2006

-Frågan om hur reglerna påverkar förutsättningarna för tillväxt måste beaktas när olika åtgärder för framtiden diskuteras

Regeringen anför i budget propositionen för 2011¹⁶ att det övergripande målet kommer att ”vara en märkbar förändring i företagens vardag”. För att komma dit ska mätarbetet gällande administrativ börda fortsätta till år 2012, eventuellt ska nya indikatorer tas fram för att följa arbetet. NNR finner det oklart vad som kan anses rymmas i begreppet företagens vardag och inte. Vi ser här ett tydligt behov av att regeringen ytterligare utvecklar och förtydligar vad arbetet ska omfatta. Vissa moment kan exempelvis beröra företag relativt sällan, men har stor betydelse för enskilda företag när det väl kommer i kontakt med regelverken. Ett sådant konkret exempel är miljöprovning. NNR anser således att frekvens inte kan vara ett skäl för avgränsning, utan fokus måste snarare riktas mot vilka samlade effekter som kan kopplas till olika regelverk.

NNR finner som vi redogjort för i detta avsnitt att det tagits initiativ för att bredda diskussionen, vilket är positivt. Det finns samtidigt enligt vår uppfattning starka skäl att överväga ytterligare steg för det fortsätta arbetet och anslå ett bredare fokus för processen som sådan. Regelförenkling framhålls trots allt i regeringens skrivelse som en process¹⁷ som primärt syftar till att skapa tillväxt, vilket sannolikt kräver andra former av åtgärder än de som vidtagits under närmast föregående mandatperiod.

16 Se stycke 3.7 s.68-69 Utgiftsområde 24

17 Se s.7 Reg. Skr. 2009/10:226.

2.6 OECD granskning

OECD genomförde under år 2010 en uppföljning på den granskning som genomfördes år 2007 av det svenska arbetet med regelförenkling¹⁸. OECD konstaterar i likhet med NNR att flera viktiga åtgärder har vidtagits. När det gäller OECDs stora mängd rekommendationer överensstämmer de i flera fall med de förslag vi presenterar i denna rapport och tidigare presenterat i olika sammanhang. Det bör dock poängteras att OECD mer har ett statsperspektiv än ett explicit företagsperspektiv i sina granskningar av olika staters arbete. Vi finner emellertid att det finns flera viktiga rekommendationerna från OECDs granskning som är värda att lyfta fram. OECD föreslår exempelvis att Sverige vidtar följande åtgärder:

- Att ansvarsförhållandena behöver förtydligas när det gäller kraven på att lämna förslag som kan medverka till att regeringen kan nå 25 % målet.
- Att regeringens departement bör få individuella mål för hur mycket de administrativa kostnaderna ska minska samt om möjligt knyta detta till budgetprocessen.
- Att Sverige bör överväga hur finansdepartementet och statsrådsberedningen tydligare kan knytas till regelförenklingsarbetet.
- Att det finns ett stort behov av att regeringen vidtar åtgärder för att bredda förenklingsarbetet till den lokala och regionala nivån, eftersom det i många fall är dessa institutioner som är de myndigheter småföretag först kommer i kontakt med.
- Att Sverige bör ge frågan om olika EU förslag större utrymme i debatten och OECD pekar exempelvis på att det saknas en systematisk process där externa parter kan komma in i arbetet.

18 Better regulation in Europe, Sweden. OECD 2010

3 Regelbarometern 2010

3.1 Undersökningens genomförande

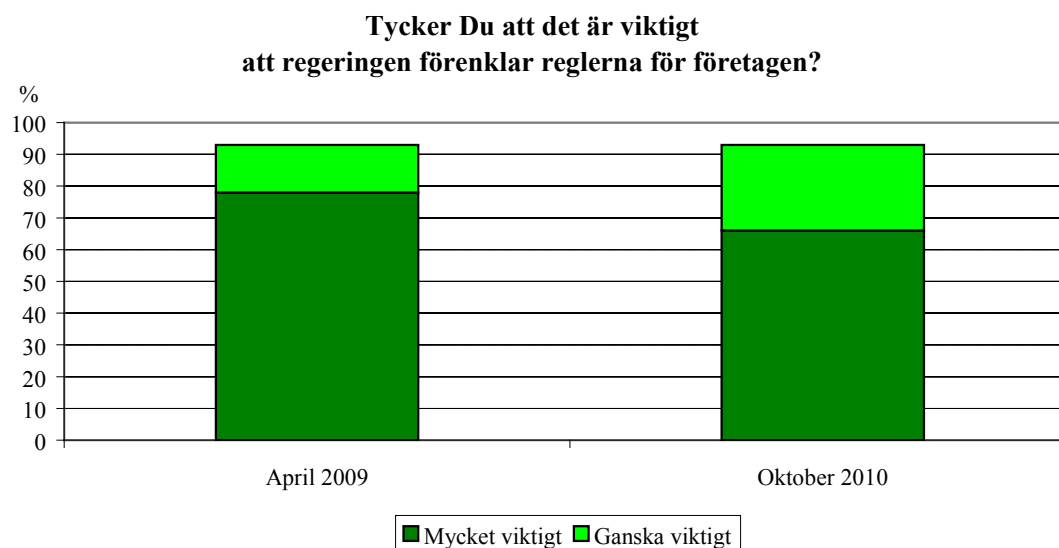
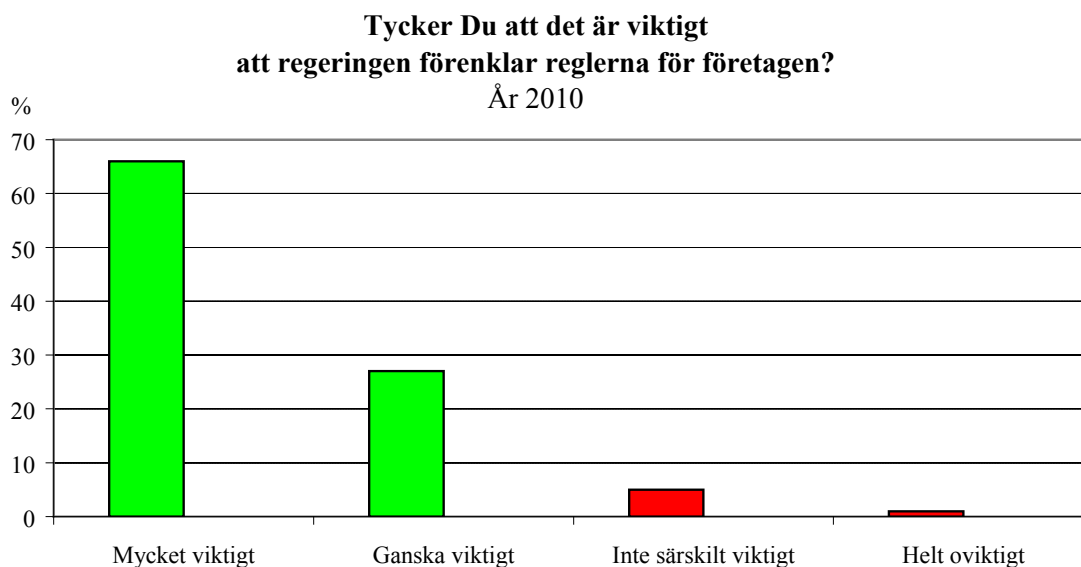
Undersökningsföretaget Skop har på uppdrag av NNR under vecka 41 tillfrågat ca 600 företag sju olika frågor om regler i allmänhet och om regelförenkling i synnerhet. Intervjuerna har skett i form telefonintervjuer. Svarsfrekvensen har i undersökningen varit 76 %. Bortfall består i undersökningen av att företag/företagsledare som inte önskade medverka i undersökningen samt de företag som undersökningsföretaget inte kunde nå under datumen 19-25 oktober när undersökningen genomfördes.

Beträffande urvalet gjordes ett icke-proportionellt stratifierat urval ur SCB:s företagsregister. Lika stora urval gjordes i sex strata, 1-4, 5-9, 10-19, 20-49, 50-99 samt 100 eller fler anställda. Urvalet bestod av företag inom samtliga näringsgrenar utom offentlig förvaltning, försvar, obligatorisk socialförsäkring eller näringsgren okänd. I varje företag intervjuades företagsledaren. Undersökningen begränsades till företag med juridisk form.

3.2 Resultat

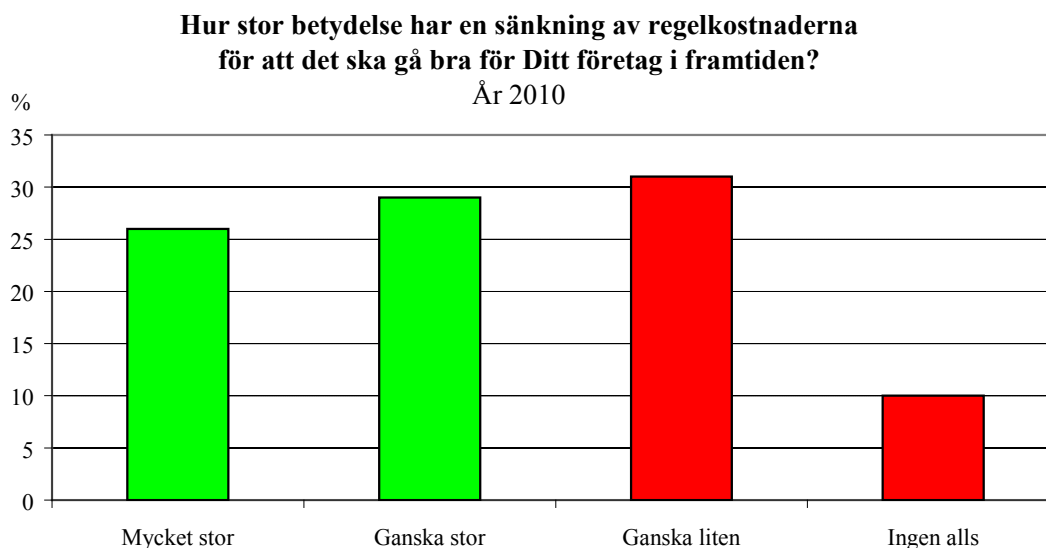
I undersökningen ställdes sju olika frågor om olika aspekter kopplade till olika delar av regelverket. Vi kommer att för varje fråga att redovisa utfallet och även redovisa om det ägt rum någon skillnad i de fall samma frågan ställdes i motsvarande undersökning år 2009.

1. Regelförändringarnas vikt och betydelse för företagen



Av de tillfrågade företagen anser 66 procent det vara mycket viktigt att regeringen förenklar reglerna för företag. NNR kan konstatera att det skett en viss förändring av andelen av de företag som nu anser att det mycket viktigt eller ganska viktigt att regeringen förenklar reglerna för företagen. Skillnaden består i att 12 procentenheter mindre anser att det är mycket viktigt att regeringen förenklar för företagen. En större andel anser istället att det ganska viktigt. NNR anser dock att undersökningen tydligt pekar på den stora vikten av att fortsätta förenklings- och förändringsarbetet. Vi kan även konstatera att fler små företag anser med 1-9 anställda anser att det är mycket viktigt jämfört med de företag som har 50 eller fler anställda.

2. Vilken betydelse har en sänkning av regelkostnaderna?



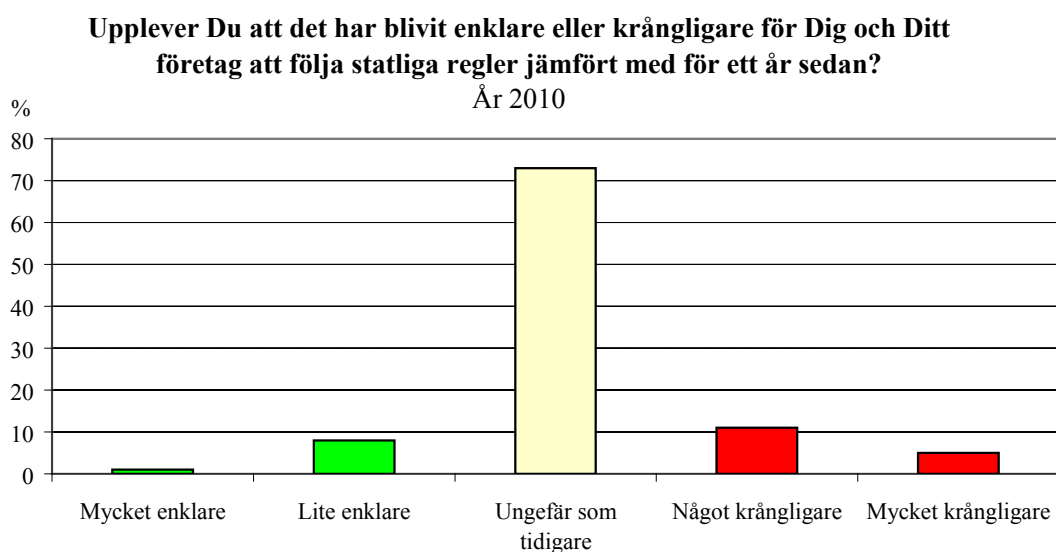
En majoritet på 55 procent anser att sänkta regelkostnader har mycket eller ganska stor betydelse för att det skall gå bra. Vidare svarar 26 procent mycket stor betydelse.

Det är nu något färre företag jämfört med i april 2009 då 62 procent ansåg att regelförenklingarna har mycket eller ganska stor betydelse för att det skall gå bra, förändringen är en minskning med sju procentenheter.

Det är relativt få, 10 procent, som anser att sänkta regelkostnader inte har någon betydelse alls. En relativt stor andel, 31 procent, anser att regelkostnaderna har ganska liten betydelse.

Ett mönster tycks vara att ju färre anställda ett företag har, desto större betydelse har sänkta regelkostnader för att det ska gå bra för företaget i framtiden. Sannolikt kan det förklaras av att företagsledaren i större utsträckning själv hanterar mycket av regelarbetet i de minsta företagen.

3. Enklare eller krångligare regler under senaste året



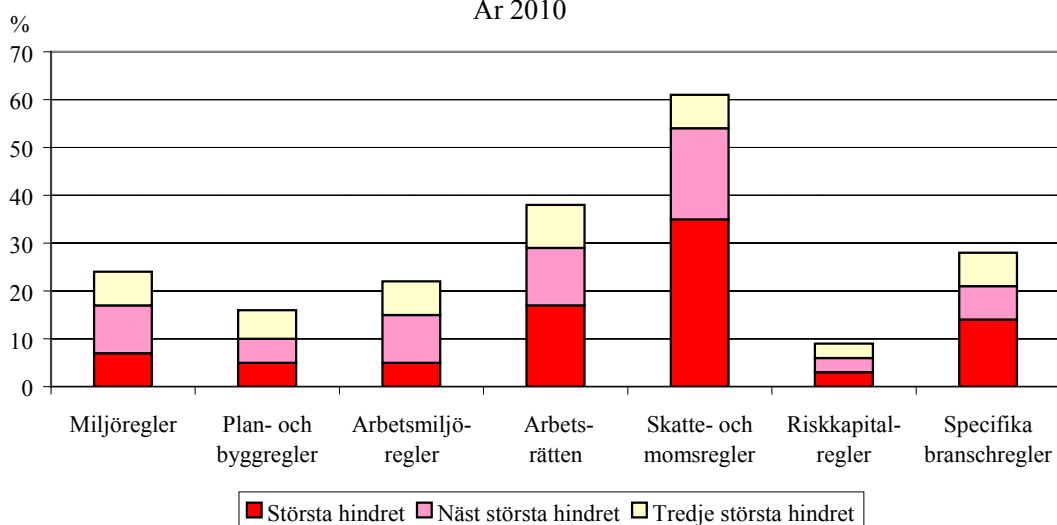
Nio procent svarade att det blivit enklare medan 16 procent ansåg att det blivit krångligare. De flesta företagarna/företagsledarna - 73 procent - upplever inte att det har blivit någon förändring under det senaste året. I förhållande till 2009 är det fler som anser att det blivit krångligare, 16 procent år 2010 jämfört med 12 procent år 2009. När det gäller andelen som anser att det blivit enklare uppgår andelen till 9 procent år 2010 medan andelen var 11 procent under år 2009.

4. Största hindren för tillväxt i företagen

Intervjuarna läste upp sju slags regelområden och frågade,

- Vilket regelområde utgör, enligt Din uppfattning, det största hindret för att Ditt företag skall kunna växa?
- Vilket regelområde utgör det näst största hindret för att Ditt företag skall kunna växa?
- Vilket regelområde utgör det tredje största hindret för att Ditt företag skall kunna växa?

Största hindren för att de intervjuade företagen skall kunna växa
3 hinder fick anges
År 2010



På första plats: Skatte- och momsreglerna

Skatte- och momsreglerna upplevs vara det allvarligaste hindret för att företagen skall kunna växa. En tredjedel av företagen (35 procent) anser att skatte- och momsreglerna är det största hindret, en majoritet (61 procent) anser att de reglerna är det största, näst största eller tredje största hindret.

På andra plats: Arbetsrätten

Arbetsrätten kommer på andra plats bland tillväxthindren, 17 procent anser att arbetsrätten är det största hindret, 38 procent svarar att den är det största, näst största eller tredje största hindret.

På tredje plats: Specifika branschregler

Specifika branschregler kommer på tredje plats bland tillväxthindren, 14 procent anser att branschreglerna är det största hindret, 28 procent svarar att de är det största, näst största eller tredje största hindret.

På fjärde plats: Miljöregler

Miljöregler kommer på fjärde plats, 24 procent svarar att reglerna är bland de tre största hindren, 7 procent anser att miljöreglerna är det största hindret.

På femte plats: Arbetsmiljöregler

Arbetsmiljöregler är den femte allvarligaste gruppen av tillväxthindren, 22 procent svarar att de reglerna är bland de tre största tillväxthindren, 5 procent anser att arbetsmiljöreglerna är det största hindret.

På sjätte plats: Plan- och byggregler

Plan- och byggregler kommer på sjätte plats, 16 procent svarar att reglerna är bland de tre största hindren, 5 procent anser att plan- och byggreglerna är det största hindret.

På sjunde plats: Riskkapitalregler

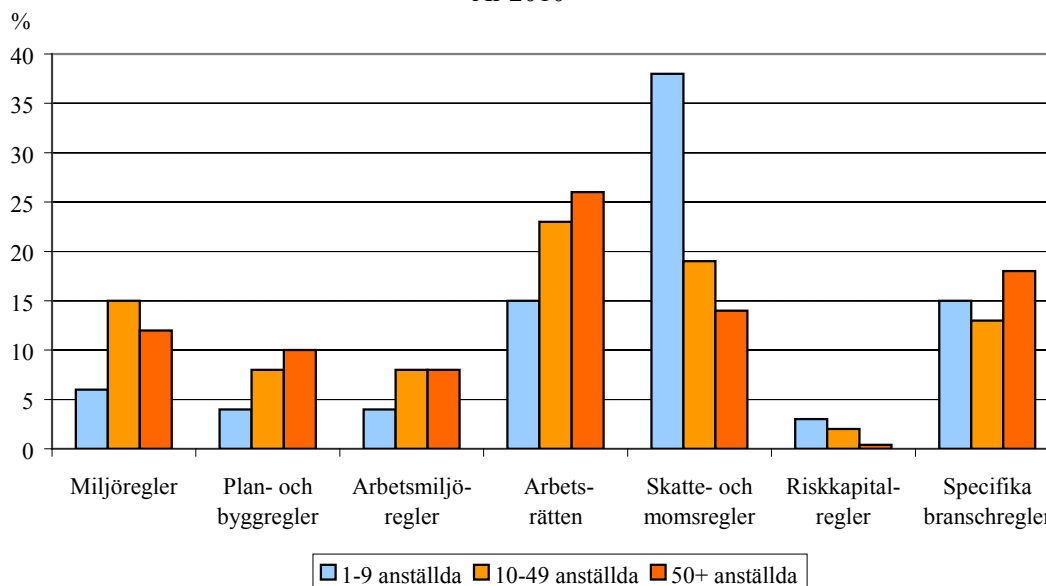
Riskkapitalregler kommer på sista plats av de sju uppräknade regelområdena, 9 procent svarar att reglerna är bland de tre största hindren, 3 procent anser att det är det största hindret.

Skillnader mellan stora och små företag

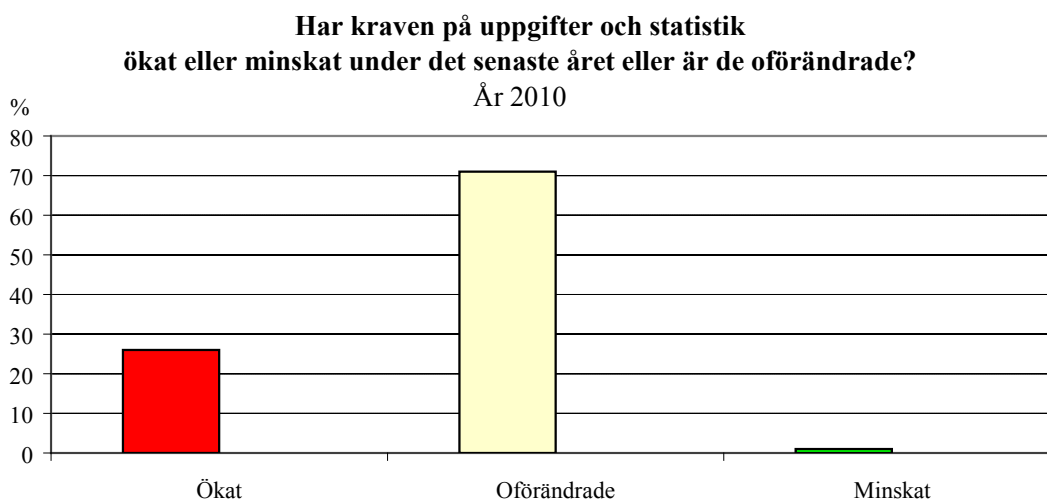
Beaktas även företagsstorlek kan det konstateras att bland de minsta företagen med 1-9 anställda är det skatte- och momsreglerna som upplevs som besvärligast, 38 procent av de minsta företagen anser att dessa regler är det största tillväxthindret.

Bland företag med 10 eller fler anställda är det arbetsrätten som anses vara det största tillväxthindret. Det är 26 procent av de största företagen med 50 eller fler anställda som anser att arbetsrätten är det största tillväxthindret och 23 procent av företagen med 10-49 anställda som anser detsamma.

Största hindret för att de intervjuade företagen skall kunna växa
År 2010



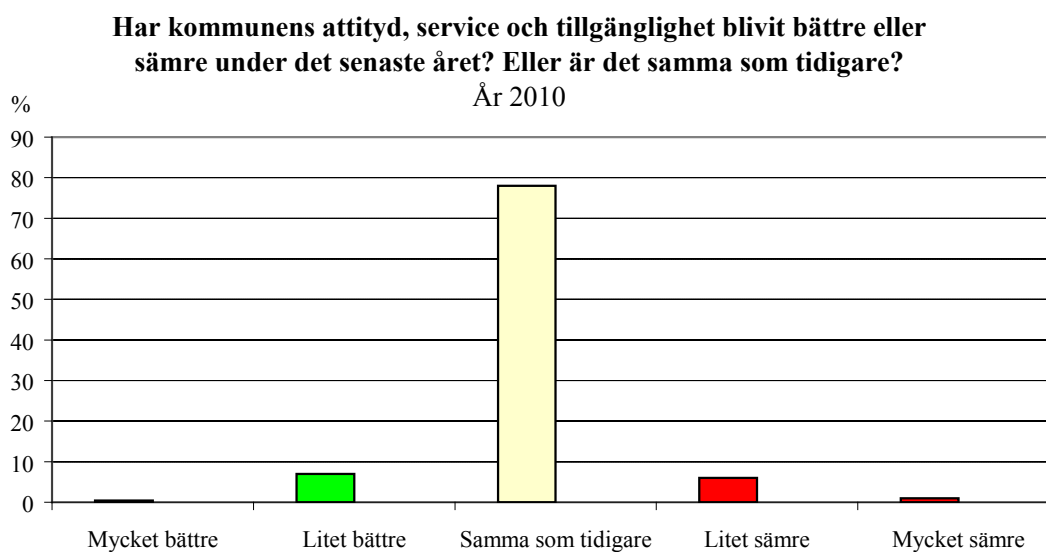
5. Statens krav på att lämna statistik och andra uppgifter



En dryg fjärdedel av företagen (26 procent) anser att statens krav har ökat under det senaste året. Nästan ingen (1 procent) anser att kraven har minskat.

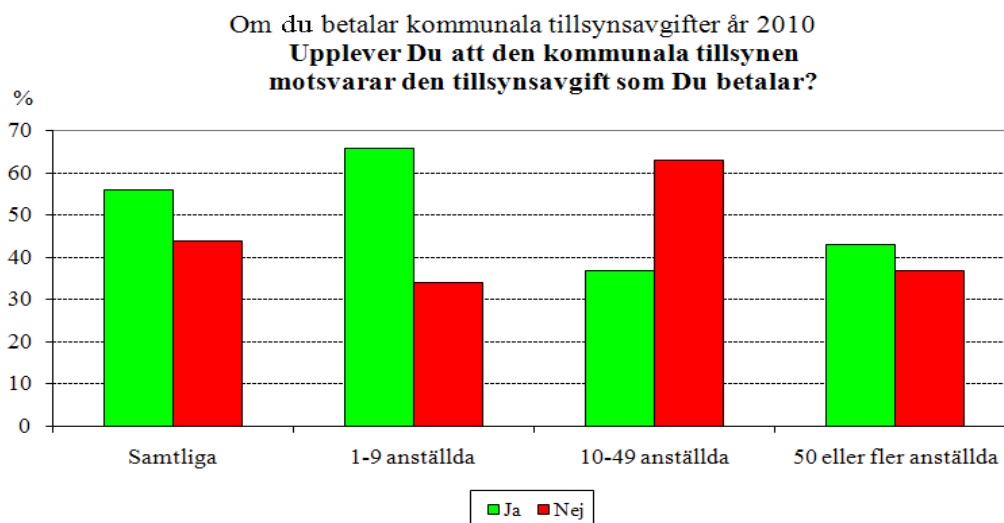
Företag med minst 10 anställda anser i större utsträckning än de minsta företagen att kraven på statistik och uppgifter har ökat under det senaste året. Om det är en faktisk ökning eller en upplevd ökning kan inte NNR uttala sig om. Behovet av statistik är dock ett sådant område som växer med tiden. Samhället utvecklas på olika sätt och politiker och myndigheter får på det sättet automatiskt ett ökat behov av mer statistik på nya områden och för nya företagsformer. Problemet är i detta sammanhang att det är mycket svårare att ta bort gamla undersökningar och olika variabler än att införa nya. När väl en undersökning funnits ett antal år kan någon statistik användare mycket lätt motivera sitt behov och som tyvärr tycks väga mycket tyngt i relation till de kostnader kravet belastar berörda företag med. För att kunna göra mer anpassade avvägningar mellan olika intressen ser NNR ett behov av att statistikansvariga myndigheter har en aktuell förteckning över av antalet användare, typ av användare etc. för respektive undersökning och olika variabler. Dessa förteckningar kan sedan användas i prioriteringsdiskussioner och vilka undersökningar/variabler som kan strykas.

6. Kommunernas attityder, service och tillgänglighet



Det väger jämnt mellan andelen som anser att det skett en försämring och andelen som tycker att det skett en förbättring, båda uppgår till 7 procent. En mycket stor majoritet av företagen - 78 procent - upplever att kommunernas attityder, service och tillgänglighet inte har förändrats under det senaste året. Det talar för att det finns en stor förbättringspotential i de kommunala förvaltningarna.

7. Kommunala tillsynsavgifter



En fjärdedel av företagen – 25 procent - betalar kommunala tillsynsavgifter. Stora företag gör det enligt vår undersökning i betydligt större utsträckning än vad mindre företag gör. Det varierar även högst väsentligt mellan olika branscher.

Av de företag som betalar tillsynsavgift anser 44 procent anser att tillsynen inte motsvarar den avgift som företagen betalar. Det kan dock konstateras att majoriteten - 56 procent - anser att det finns en balans mellan avgiften och den motprestation som erhålls.

3.3 Andra undersökningar

SEB¹⁹ presenterade den 14 juni år 2010 en undersökning om hur olika företag ser på frågan om tillväxt och vilka hinder företag ser för att kunna växa. Undersökningen skickades ut till 1300 företagare och svarsfrekvensen var ca 98 procent. I undersökningen ställdes flera frågor med koppling till hur företagen ser på utformningen av olika regelverk.

Av resultaten framgår att 44 procent bedömer att det finns risker med att anställa fler, vilket sannolikt kan förklaras med hur anställningsskyddsreglerna är utformade. Av tillfrågande företag ansåg 42 procent att skatter och regelverk var ett hinder för tillväxt, medan 8 procent inte ansåg att det fanns någon koppling. Andelen som ansåg att regelverk för företagande var det största hindret för tillväxt uppgick till 41 procent. Det största hindret för tillväxt ansåg 52 procent av företagen vara höga personalkostnader och på andra plats med 47 procent framkom att skattestrycket som sådant ansågs vara ett hinder.

NNR finner att SEB:s undersökning i flera avseenden ger stöd för att ett flertal regelverk måste ändras för att skapa bättre betingelser för tillväxt.

Livsmedelsföretagen Li tillfrågade under hösten 2010 sina medlemsföretag om synen på det arbete som regeringen genomfört²⁰. Av Li:s undersökning kan det konstateras att 70 procent inte noterat någon väsentlig skillnad till följd av det arbete som regeringen bedrivit inom livsmedelsområdet. När det gäller generella områden som miljö, arbetsrätt och skatter svarar 85 procent att det inte noterat någon skillnad.

En övervägande majoritet av tillfrågade företag anser dock att det är viktigt eller mycket viktigt att förenkla lagstiftningen inom livsmedelsområdet, sammantaget 64 procent. Det framgår även att 37 procent av tillfrågade företag fått en ökad arbetsglädje till följd av genomförda åtgärder och att 29 procent ansett att de åtgärder som genomförts medför lägre kostnader samt att 28 procent anser att åtgärderna sparat arbetstid.

Värt att notera är även att 31 procent anser att livsmedelstillsynen bör innehålla mer rådgivning till företagen. Vidare anser 47 procent att tillsynen bör bedrivas med en enhetlig kontrollfrekvens mot berörda företag. Endast 2 procent av företagen ser en stor förbättringspotential med fler kontrollbesök.

19 Se <http://www.seb.se/pow/wcp/index.asp?website=TAB2>

20 Se Lis konjunkturbrev oktober 2010, www.LI.se

3.4 Sammanfattade kommentarer

Av NNRs undersökning framgår att det återstår mycket att göra för att företagen ska notera någon skillnad. Undersökningen visar även att det finns skäl att se över vilka prioriteringar som bör göras. Undersökningar av denna karaktär kan vara ett instrument för att peka ut områden och för att presentera konkreta åtgärder för olika områden. Vår undersökning visar att det efterfrågas åtgärder på generella områden som skatte- och arbetsrättsområdet, men även att många företag starkt påverkas av specifika branschregler. Med andra ord krävs det både bredd och djup i det framtida arbetet.

När det gäller frågan om tillväxthinder känns detta som en mycket viktig dimension att beakta i det kommande arbetet. NNRs undersökningar är av enkel karaktär och ger en vägvisning om vilka områden som bör prioriteras med lämpliga åtgärder. För att komma vidare måste djupare analyser företas beträffande vad det är som utgör hinder för företagen på olika regelområden.

NNR finner det intressant och värdefullt att fler aktörer följer upp effekterna på olika områden och hur olika branscher ser på dem process som genomförts. Målsättningen måste trots allt vara att fler företag ska märka av, och kunna dra nytta av, de åtgärder som genomförts. Ökad kunskap om resultaten är alltid välkommen kunskap för att kunna effektivisera och förbättra arbetet. Den låga andelen i undersökningarna som faktiskt noterat någon reell skillnad styrker emellertid NNRs ståndpunkt att processen måste ändras i flera avseenden. Hur detta bör genomföras utvecklar vi i förslagskapitlet nedan.

4 Systemförslag

Av framställningen i de två föregående kapitlen framgår att arbetet och inriktningen bör ses över. NNR föreslår i detta avsnitt ett antal systemövergripande åtgärder som långsiktigt och sammantaget bör kunna bidra till att sänka företagens regelkostnader, ta bort oönskade indirekta effekter och komma åt de problem som olika företagsundersökningar och andra experter lyfter fram som relevanta problem.

- 1** De ändringar som görs i existerande regelsystem måste vara de som företagen i Sverige efterfrågar. Arbetsformerna måste bli mer resultatnriktade för att snabbare kunna lösa olika problem i regelverken.
- 2** Välj det alternativ som medför lägst kostnader för berörda företag.
- 3** Bredda den systematiska diskussionen om regler.
- 4** Utvärdera i efterhand vilka effekter olika regler haft.
- 5** Genomför och redovisa nationella konsekvensanalyser av förslag som ska förhandlas inom EU.
- 6** Inrätta ett gemensamt register för företagsdata så att samma uppgifter inte behöver lämnas in flera gånger till olika myndigheter.
- 7** Inkludera och intensifiera forskningen gällande studier om effekter av olika regler och hur de påverkar företag.
- 8** Anlita extern expertis som kan vara behjälplig med kunskaper om lämpliga metoder och tillvägagångssätt för att genomföra kvalificerade konsekvensanalyser. Myndigheterna måste följa upp konsekvenserna av fattade beslut i enlighet med sina skyldigheter.
- 9** Inför som huvudregel att nationella krav inte går utöver vad som föreskrivs enligt EU-lagstiftning.

4.1 NNRs rekommendationer

1. De ändringar som görs i existerade regelsystem måste vara de som företagen i Sverige efterfrågar. Arbetsformerna måste bli mer resultatnriktade för att snabbare kunna lösa olika problem i regelverken.

NNR efterfrågar åtgärder som syftar till att antingen minska företagens direkta regelkostnader, ta bort oönskade indirekta effekter eller ta bort aspekter av regelsystemet som skapar onödig irritation. I detta perspektiv bör arbetet i större utsträckning utgå från vad företagen efterfrågar samt vad forskare och övriga experter lyfter fram i form av relevanta åtgärdsområden.

Arbetet måste i större utsträckning inriktas på tillväxtbefrämjande åtgärder och åtgärda de områden där företagen ser ett behov av ändringar. Det kan vara hinder för att utöka själva produktionskapaciteten, hinder för att ta fram nya varor och tjänster, hinder för tillgång till riskkapital etc.

Beträffande arbetsformerna för arbetet ser vi ett behov av att få till stånd en mer resultatnriktad process. Det gäller att åtgärda ett antal prioriterade frågor och på väsentliga områden. Arbetet bör exempelvis kunna hanteras av olika operativa arbetsgrupper med företrädare från näringslivet, berörda myndigheter och departement som får ett klart uppdrag och mandat.

2 Välj det alternativ som medför lägst kostnader för berörda företag.

Varje beslut om nya, eller ändrade, regler innebär avvägningar mellan syftet med regeln och olika möjligheter för att utforma regelverket för att nå målet. NNR anser att konsekvensanalyser av hög kvalitet är en viktig del av beslutsunderlaget för att kunna göra balanserade avvägningar mellan olika intressen och möjliga alternativ. Det handlar enkelt uttryckt om att göra rätt från början med hänsyn till olika berörda intressen.

I samband med diskussioner om valet av styrmedel och hur olika regler ska utformas finns det i flertalet fall olika alternativa lösningar. Utredningar som föregår väsentliga ändringar presenterar i allmänhet ett förslag för varje fråga som ingår i kommittédirektiven. NNR menar att det är ett stort problem i den svenska processen att det sällan förs en diskussion om alternativet som presenterats är det bästa möjliga för att lösa en given fråga.

Utredningar borde i flertalet fall ges öppnare mandat att presentera alternativa lösningar i förhållande till vad direktiven idag uttrycker. I annat fall är risken stor att ansvariga politiker tror sig välja den bästa lösningen, men det är långt ifrån självklart, eftersom förslaget inte har jämförts med några reella alternativa lösningar. Konsekvensanalyser kan vara ett verktyg för att göra en sådan prioritering och det är viktigt att även skälen för valet tydligt dokumenteras.

Det är dessutom en fråga som regeringen bör driva på alla nivåer i samarbete med övriga EU-länder när det gäller valet av gemensamma regler och valet av regleringsalternativ.

3. Bredda den systematiska diskussionen om regler.

NNR har i rapporten argumenterat för att enbart en minskning av administrativa regelkostnader inte räcker för att få till stånd en märkbar förändring i företagets vardag. NNR känner inte till någon empirisk studie som ex post kan påvisa ett samband mellan enbart minskad administrativ börda och tillväxt, som trots allt är regeringen övergripande mål med arbetet.

NNR har utarbetat en metod för att skatta enskilda företags ”totala regelkostnader”. Metoden tillåter skattningar av de administrativa, materiella och finansiella regelkostnader som svenska företag har haft för att följa samtliga krav de mött till följd av lagar och regelverk under ett år.

En konklusion från NNRs projekt om totala regelkostnader och andra undersökningar är att företagen har betydande kostnader för att fullgöra olika krav utöver vad som definieras som administrativ börda. Företagen ser inga skäl till varför väsentliga aspekter ska exkluderas från en systematisk diskussion om regler och dess effektivitet. Att det är politiskt mer komplicerat att diskutera frågor kopplade till de materiella och finansiella kraven behöver inte medföra att väsentliga frågor aldrig kommer upp på agendan. Det måste ligga i såväl statens som företagets intresse att komma fram till så effektiva lösningar som möjligt.

Om inget görs åt själva arbetets inriktning ser NNR det som mycket svårt att komma åt flera av de frågor som företagen lyfter fram och betraktar som relevanta problemställningar. Det arbete som påbörjats beträffande den lokala och regionala nivån är bra och bör fortsätta. I förlängningen måste åtgärder vidtas som kan lösa frågor som exempelvis väsentligt skilda handläggningstider, divergerande rättstillämpning av samma regelverk, tillsynsavgifter som har en klar koppling mellan avgift och motprestation.

Regelförenkling framhålls trots allt i regeringens skrivelse som en process²¹ som primärt syftar till att skapa tillväxt, vilket sannolikt kräver andra former av åtgärder än de som vidtagits under närmast föregående mandatperiod. Företagens olika regelkostnader har börjat uppmärksammas, bland annat i skrivelsen 2008/09:2006, som innehåller ett stycke om att företagets kostnader för att fullgöra sina skyldigheter enligt gällande lagar och regler kan delas upp i administrativa, materiella och finansiella kostnader.²² NNR efterlyser dock en fortsättning på denna viktiga del och således bör framställningen förutom själva insikten fyllas ut med ett konkret innehåll angående *hur, när och vad* arbetet ska omfatta.

21 Se s.7 Reg. Skr. 2009/10:226.

22 Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:206 Regelförenklingsarbetet*, sid 6 och 7.

4. Utvärdera i efterhand vilka effekter olika regler haft.

Att besluta om vilka åtgärder som är mest lämpliga är förknippat med svårigheter av flera slag. Exempelvis är det svårt att veta vilken exakt effekt en åtgärd har för att förhindra föroreningar till luften och vilka konsekvenser det har för berörda företag. Ansvariga myndigheter har enligt flera olika lagar och regleringsbrev en skyldighet att inom ramen för sin s.k. tillsyn över lagen en tillhörande skyldighet att ”följa utvecklingen och föreslå förändringar” på ett avgränsat område.

Det finns i realiteten med andra ord ett krav på att löpande utvärdera effektiviteten i lagstiftningen, men tyvärr är det endast i undantagsfall som det görs. Det kan ifrågasättas om myndigheterna bör ha rollen att utreda sin egen verksamhet. Med tanke på det ringa antalet utvärderingar som presenteras finner NNR att ansvaret istället bör ligga på en mer oberoende part att genomföra denna form av utvärderingar.

Det finns även behov att studera effekterna av hela regelkomplex, eftersom statliga utredningar nästan uteslutande får uppdraget att titta på väl avgränsade förändringar. Genom tillvägagångssättet blir det allt för sällan en diskussion om helheten.

Förekomsten av s.k. politiskt misslyckande enligt public choice²³ teorin kan vara ytterligare ett skäl som talar för att effektiviteten i olika regelverk och styrmedel bör ses över med jämna mellanrum.

I flera länder används vad som på engelska kallas ”perception surveys”²⁴, alltså undersökningar om hur företag upplever regler. Enkelt uttryckt handlar det om att ta reda på om den offentliga förvaltningens ”kunder” är nöjda. Det vore därmed relativt enkelt för den svenska regeringen att påbörja en utvärdering av resultaten av regelförenklingsarbetet. Ett flertal myndigheter gör redan kundundersökningar av olika slag, men det gäller att andra typer av frågor måste ställas i dessa undersökningar.

NNR har som redovisats i avsnitt 3 inlett ett arbete som följer upp resultaten av arbetet med regelförenkling i Sverige och skapat den årliga undersökningen *Regelbarometern*. Undersökningen är tänkt att ge en övergripande bild av företagares syn på frågan om regler, genomförda förändringar och behov. Vi finner att regeringen själv bör göra likartade undersökningar för att få till stånd en mer evidensbaserad inriktning på arbetet och kunna följa utvecklingen över tid.

Sannolikt kommer EU kommissionens arbete med s.k. Smart Regulation, där utvärdering kommer vara en central del, att aktualisera behovet av att Sverige överväger åtgärder för hur vi ska svara upp och delta i Kommissionens framtida utvärderingsarbete.

23 För en översikt, se Berggren, Niclas (2000). ”Public Choice”. I Norberg, Johan (red) Stat, individ och marknad: sex skolor i samtida samhällsfilosofi. Stockholm: Timbro: 49-82.

24 Den brittiska riksrevisionen *National Audit Office* har under tre års tid utfört en årlig undersökning med syfte att bedöma om den brittiska regeringens regelförenklingsprogram levererat de resultat som utlovats för näringslivet. Se vidare till exempel United Kingdom National Audit Office (2009) *Complying with Regulation: Business Perceptions Survey 2009*

5. Genomför och redovisa nationella konsekvensanalyser av förslag som ska förhandlas inom EU.

Genom det svenska medlemskapet i den Europeiska Unionen har vi en stor andel av regelverket som härstammar från beslut fattade i Bryssel. Andelen varierar av naturliga skäl med hänsyn till hur integrerad den gemensamma politiken är inom respektive område. Områden som tull och livsmedel har exempelvis mycket stor andel gemensamma regler, medan exempelvis skatteområdet har relativt sett ett mindre inslag av gemensamma regler där undantaget möjligtvis är reglerna för mervärdesskatt.

För att kunna påverka Kommissionen att presentera regler som är väl anpassade till svenska intressen gäller det att veta hur förslaget kommer påverka svenska intressen. Vissa medlemsländer har insett vikten av att väldigt tydligt, tidigt och transparent analysera hur olika förslag kan förväntas påverka det enskilda medlemslandet. Med tanke på att det tar mycket lång tid att få till stånd ändringar i olika regelverk på EU-nivå gäller det att redan från början få till stånd lösningar som är väl anpassade efter svenska förutsättningar.

I Sverige finns det på vissa områden en beredningsprocess som gör det möjligt att kunna lämna synpunkter på de frågor som ska diskuteras, t ex Jordbruksverket och Livsmedelsverket, medan det på andra områden inte finns någon egentlig extern möjlighet att ta del av vad som ska diskuteras eller lämna synpunkter. NNR finner att Sverige måste arbeta fram enhetliga riktlinjer för hur vi bättre ska hantera olika EU förslag som ska förhandlas. Det krävs att statsförvaltningen mer öppet redovisar vilka effekter förslaget kan förväntas innebära för Sverige. Olika intressenter bör med en sådan process lättare kunna lämna synpunkter till de som ska företräda Sverige i förhandlingarna.

NNR välkomnade Förvaltningskommitténs förslag som just syftar till att den svenska statsförvaltningen bör agera tidigare i den europeiska beslutsprocessen och därmed i större utsträckning kunna påverka beslut som fattas inom EU. Utredningen föreslår i likhet med NNR att en tidig nationell konsekvensanalys borde ingå i beredningen av en fråga då en svensk ståndpunkt ska utarbetas och i det som kommittén kallade ”sömlös beredning”. Det är viktigt att arbetet med att förbättra i EU-arbetet fortsätter i linje med Förvaltningskommitténs förslag och proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

NNR anser att det är för sent att påbörja arbetet med en nationell konsekvensanalys vid genomförandet av ett beslut i svensk rätt, eftersom det då inte går att påverka utformningen av den nya lagstiftningen.

Dessutom borde alla som representerar Sverige på EU-nivå ha i uppdrag att efterfråga konsekvensanalyser från EU-kommissionen av alla förslag med syftet att komma fram till den minst kostsamma lösningen.

6. Inrätta ett gemensamt register för företagsdata så att samma uppgifter inte behöver lämnas in flera gånger till olika myndigheter.

NNR har under lång tid drivit frågan om ett gemensamt register för företagsdata och Bolagsverket har på regeringens uppdrag utrett frågan. Bolagsverket överlämnade i april 2009 sin slutrapport med flera konkreta förslag på hur företagens uppgiftslämnande kan minskas och hur myndigheternas hantering av uppgifter kan samordnas, effektiviseras och återanvändas. Regeringskansliet bereder fortfarande frågan och det är nu hög tid att gå från ord till handling.

7. Inkludera och intensiviera forskningen gällande studier om effekter av olika regler och hur de påverkar företag.

Det finns runt om i världen forskare som intresserar sig för hur institutionerna i samhället utformas och som därmed behandlar frågor om effekterna av olika regelverk. NNR kan konstatera att det för svenskt vidkommande knappast finns någon forskning inom detta område. Tillväxtanalys har fått ett uppdrag som initierar denna forskning i Sverige och uppdraget behöver således förlängas för att arbetet ska kunna ge några långsiktiga resultat.

Syftet med denna typ av forskning är att belysa institutionernas funktionalitet, kartlägga effekter och studera effektiviteten, vilket borde vara intressanta frågeställningar för flertalet politiker. NNR anser att vi behöver bedriva en mer omfattande forskning av denna karaktär även i Sverige.

8. Anlita extern expertis som kan vara behjälplig med kunskaper om lämpliga metoder och tillvägagångssätt för att genomföra kvalificerade konsekvensanalyser. Myndigheterna måste följa upp konsekvenserna av fattade beslut i enlighet med sina skyldigheter.

I Sverige finns det väl beskrivet vad som ska som besvaras när det gäller innehållet i konsekvensanalyser. Den svåra frågan är dock ”hur” frågorna ska besvaras. I många fall kan det handla om komplexa frågeställningar av naturvetenskaplig och samhällsekonomisk karaktär, där det krävs betydande metodstöd för att kunna belysa frågan om förväntade konsekvenser på ett kvalificerat sätt.

För att höja kvaliteten på konsekvensanalyserna måste också tillräckligt stöd ges till de tjänstemän som bereder olika regelförslag. Ett viktigt steg kan därför vara att statsförvaltningen i ökad utsträckning anlitar mer extern expertis. Det skulle till exempel kunna ske med hjälp av konsultfirmor eller experter från den akademiska världen. Det kan sannolikt vara mer resurseffektivt än att staten själv ska bygga upp kompetensen generellt inom statsförvaltningen.

Att säkra kvaliteten på konsekvensanalyser och beslutsunderlag är dock bara ett första steg på vägen mot beslut, som leder till mer ändamålsenliga, kostnadseffektiva och företagsvänliga regler. Nästa steg handlar om att konsekvensanalyserna verkligen måste användas som ett beslutsunderlag. Det är onödigt att lägga resurser på att skapa konsekvensanalyser som antingen utförs rutinmässigt för att de måste göras eller som utförs för att motivera redan fattade beslut.

Ett visst mått av försiktighet är nödvändigt när gäller resultaten i konsekvensanalyser. I och med att de helt utarbetas med ett framtidsperspektiv - *ex ante* - ska siffror och analyser som används inte betraktas med alltför stor exakthet. Därför har tillämpningen av 8 § i förordningen (2007:1244) stor betydelse. Paragrafen lyder: ”En myndighet ska följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensanalys genomföras.”

NNR anser att det är av yttersta vikt att skyldigheten efterlevs och det ansluter även till behovet vi identifierat av att utvärderingar bör göras i större utsträckning än vad som i dag är fallet (se även punkt 2 ovan).

9. Inför som huvudregel att nationella krav inte går utöver vad som föreskrivs enligt EU-lagstiftning.

Det saknas i dag ett systematiskt arbete för att motverka en överimplementering vid införandet av EU-regler. Det förekommer att medlemsländerna, inklusive Sverige, inför ytterligare nationella regler - s.k. gold-plating - i samband med att det införs nya EU-regler. En överimplementering försämrar de svenska företagens konkurrenskraft och tillväxtpotential jämfört med övriga medlemsstater som inte adderar ytterligare krav. Regeringen bör därför aktivt arbeta för att minimera förekomsten av gold-plating.

5 Konkreta regelförslag för arbetet 2011-2014

NNRs medlemmar har under hösten var och en sammanställt de förslag till förändringar av olika regelverk som respektive organisation bedömer önskvärda att få till stånd. Det kan konstateras att förslagen i många fall pekar på väsentligheten av att bredda och fördjupa arbetet med att förändra olika regelverk.

NNR vill lyfta fram att det finns ett flertal nya förslag i förhållande till tidigare mandatperiod och att flera medlemsorganisationer lyfter fram förslag som inte genomfördes under föregående mandatperiod. Det bör poängteras att det är medlemmarna enskilt som står bakom förslagen. Kontakta gärna medlemsorganisationerna för att diskutera eventuella frågor kopplade till förslagen.

För att ta del av näringslivets samlade förslag finns de alla på www.nnr.se

NNR:s medlemmar och adresserna till deras hemsidor.

FAR	www.far.se
Fastighetsägarna Sverige	www.fastighetsagarna.se
Finansbolagens Förening	www.finansbolagens-forening.se
Fondbolagens Förening	www.fondbolagen.se
Företagarna	www.foretagarna.ss
Lantbrukarnas Riksförbund	www.lrf.se
Svenska Bankföreningen	www.swedishbankers.se
Svenska Fondhandlareföreningen	www.fondhandlarna.se
Svenska Handelskammarförbundet	www.cci.se
Svenska Petroleum Institutet	www.spi.se
Svenska Tidningsutgivareföreningen	www.tu.se
Svensk Energi	www.svenskenergi.se
Svensk Fjärrvärme	www.svenskfjarrvarme.se
Svensk Industriförening	www.sinf.se
Svenskt Näringsliv	www.svensktnaringsliv.se

Medverkande

Näringslivets Regelnämnd

Jens Hedström, VD och ansvarig utgivare

Tomas Lööv, rapportförfattare

Näringslivets Regelnämnd

Näringslivets Regelnämnd, NNR, bildades 1982 och är en ideell förening. Bland medlemmarna finns 15 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. NNR verkar för enklare och mer företagsvänliga regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR koordinerar näringslivets regelförenklingsarbete på nationell och europeisk nivå, vilket gör NNR unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se.

Näringslivets Regelnämnd, NNR
Box 55695
102 15 Stockholm
Telefon: 08-762 70 90
Fax: 08-762 70 95
E-post: info@nnr.se
Hemsida: www.nnr.se