

Regelförenkling för framtiden

Förord

Regelförenkling för framtiden

Arbetet med regelförenkling har varit en prioriterad uppgift för Småföretagsdelegationen. På senare tid har frågan flyttats upp på den politiska agendan. Samtliga riksdagspartier och en rad organisationer säger sig vilja verka för att framför allt småföretag får verka i en mindre krånglig och mer ändamålsenlig regelmiljö.

I Småföretagsdelegationens första rapport, Bättre och enklare regler (SOU 1997:186), gavs en rad förslag på förenklingar i det befintliga regelverket. Med denna rapport vill Småföretagsdelegationen ta ett steg tillbaka för att betrakta regelproblematiken i ett vidare perspektiv. Rapportens förslag är tänkta att leda till en systemförändring på regelområdet, en förändring i syfte att bryta den stadiga tillväxt i regelmängd och -volym som Sverige hittills haft.

Denna systemförändring måste enligt delegationens uppfattning stå på två ben – dels att intensifiera arbetet med konkret regelförenkling i det befintliga regelverket, dels att hejda tillflödet av nya regler. För att möjliggöra en sådan systemförändring krävs radikalt nya grepp. Regelförenklingsfrågorna måste ges en ökad politisk tyngd. Ett sådant systemskifte måste ledas från central instans. Dessa ledord genomsyrar också förslagen i denna rapport.

I Småföretagsdelegationen har ingått följande ledamöter: Gunilla Almgren, Erling Bergkvist, Gunnar Erlandsson, Camille Forslund, Sune Halvarsson, Stina Hubendick, Per-Olof Jönsson, Jan Krylborn, Gunnel Mohme, Anitra Steen, Bengt-Arne Vedin och Birgitta Ytterström. Delegationen har biträtts av experterna Mats Fagerlund (fr.o.m. 19 januari 1998), Yvonne Fredriksson, Staffan Sandström, Mathias Ternell (t.o.m. 18 januari 1998) och Charlotte Zackari, samtliga från Närings- och handelsdepartementet, samt Magnus Johansson, LRF (fr.o.m. 12 januari 1998). Dessutom har Nils Rydén från Näringslivets Nämnd för Regelgranskning bistått i arbetet med denna rapport.

Följande personer har haft godheten att hjälpa till med skrivandet: Karin Larsson, Staffan Sandström och Herbert Silbermann, Närings- och

handelsdepartementet, samt Hans Grohman och Lars Markstedt, Riksrevisionsverket. Ett speciellt tack till Fredrik Sterzel, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet och f.d. justitieråd, som skrivit bilaga 4.

Dessutom har ett antal personer utanför Regeringskansliet bidragit med idéer till och granskning av denna rapport: Rune Henäng och Annkatrin Hübinette, Generaltullstyrelsen, Lennart Palm och Jens Hedstöm, SAF, Stig Carlsson, LO, Ola Asplund, Metall, och Ulf Åkesson, SIF.

Inom delegationens sekretariat har Björn Jansson och Martin Hammarström svarat för arbetet med rapporten. För redaktionell utformning och utskrift har Kerstin Svensson svarat. Småföretagsdelegationen överlämnar härmed sin fjärde rapport, *Regelförenkling för framtiden*, till regeringen.

Stockholm i juni 1998

Småföretagsdelegationen

Mats Johansson
Ordförande

Innehåll

1	Regelförenklingsystem för Sverige.....	9
1.1	Utgångspunkter.....	9
1.2	Förslag.....	10
1.2.1	Nationell nivå.....	10
1.2.2	Kommunal nivå.....	14
1.2.3	Regelutformning och myndigheters förhållningssätt.....	15
2	Bakgrund.....	17
2.1	Varför statlig regelgivning?.....	17
2.2	Varför avreglering och regelförenkling?.....	18
3	Samhällsekonomiska kostnader för regelverket.....	21
3.1	Kostnader.....	21
3.1.1	Direkta kostnader.....	21
3.1.2	Indirekta kostnader.....	22
3.1.3	Konkurrenstryck.....	23
3.1.4	Uppgiftslämnande.....	24
3.1.5	Forskning.....	25
4	Institutionella förutsättningar för regelreformer.....	29
4.1	Den offentliga regelhierarkin.....	29
4.2	Gemenskapens rättsakter och deras effekt.....	31
5	Regelförenklingsarbetet i Sverige.....	35
5.1	Begränsningsförordningen/ Verksförordningen.....	35
5.2	Uppgiftslämnarkraven.....	36
5.3	Särskilda avregleringsgrupper.....	37
5.3.1	Normgruppen.....	37
5.3.2	Avregleringsdelegationen.....	39
5.4	Statsrådsberedningens checklista.....	40
5.5	Kommittédirektiv om prövning av offentliga åtaganden..	41

5.6	Regeringsbeslut om systematisk genomgång i Regeringskansliet av företagsregler.....	42
5.7	Problem- och konsekvensanalyser.....	43
5.7.1	Problemanalyser.....	43
5.7.2	Konsekvensanalyser.....	43
5.7.3	Inriktningen av konsekvensanalyserarbetet i Regeringskansliet.....	45
5.7.4	Frågebatteri och slutsatser.....	45
5.8	Nuvarande ordning – myndigheternas arbete med problem- och konsekvensanalyser.....	47
5.8.1	Remissförfarandet.....	48
5.9	Riksrevisionsverket.....	48
5.10	Utvärdering av de svenska initiativen på regelförenklingsområdet.....	52
6	Internationella erfarenheter.....	53
6.1	Storbritannien.....	53
6.1.1	Ändrad inriktning i arbetet.....	54
6.1.2	Arbetet på departementsnivå.....	54
6.1.3	Vad har Deregulation Unit uppnått?.....	54
6.1.4	Vilken är nyckeln till DRU:s framgång?.....	55
6.2	Nederländerna.....	56
6.2.1	Samarbete.....	57
6.2.2	Metod.....	57
6.2.3	Urvalsförfarande.....	57
6.2.4	Support.....	58
6.2.5	Offentlighet.....	59
6.2.6	Kritik.....	59
6.2.7	Arbetsätt.....	59
6.3	Övriga länder.....	60
6.3.1	Danmark.....	60
6.3.2	Finland.....	61
6.3.3	Australien.....	61
6.4	OECD.....	62
6.4.1	Allmänt om arbetet inom OECD på regelreformeringsområde.....	62
6.4.2	1995 års OECD-rekommendation.....	63
6.4.3	1997 års OECD-rapport med rekommendationer rörande arbetet med regelreforming.....	65
6.4.4	Projekt inom OECD med särskild aktualitet i övrigt.....	69
6.4.5	Ländergenomgångarna.....	69
6.4.6	Företagsenkäten.....	70

6.5	Administrativt samarbete och förenklingsinitiativ i EU....	71
6.5.1	Samordningscentral och central kontaktpunkt.....	71
6.5.2	SLIM.....	72
6.5.3	BEST – Business Environment Simplification Task Force.....	72
6.5.4	Tull 2000	73
6.5.5	Fiche d’impact.....	73
6.5.6	Samråd med näringslivet genom en testpanel.....	74
6.5.7	Handelsprocedurarbetet.....	74

BILAGOR:

Bilaga 1	Avreglering, regelreformer, regelförenkling – vad är det?	77
Bilaga 2	Lagstiftningsprocessen <i>Herbert Silbermann</i>	79
Bilaga 3	Verksförordning (1995:1322).....	85
Bilaga 4	Svenska regelnivåer <i>Fredrik Sterzel</i>	87
Bilaga 5	Småföretagsdelegationens seminarium om regel- förenkling den 3 februari 1998.....	95
Bilaga 6	Inkomna förslag om regelförenklingsystem.....	135

1 Regelförenklingsystem för Sverige

1.1 Utgångspunkter

Småföretagsdelegationen konstaterar att det svenska regelförenklings-systemet till stora delar inte lett till åsyftade resultat. Detta trots att ansatserna varit goda. Delegationen har också tagit del av erfarenheter från bl.a. Danmark, Storbritannien och Holland samt genom EU:s ”task force” BEST löpande tagit del av erfarenheter från såväl andra EU-länder som från arbetet på EU-nivå.

De slutsatser som kan dras av såväl internationella som svenska erfarenheter när det gäller vad som krävs för ett framgångsrikt regelförenklingsarbete är framför allt två:

- nödvändigheten av en stark politisk ”uppbackning” – på högsta nivå
- behovet av en sammanhållen struktur – så att delarna stöttar varandra och bidrar till en fungerande helhet.

Ett starkt politiskt engagemang från högsta nivå upplevs som en förutsättning för att frågorna skall få genomslag, inte minst på departementsnivå. Denna ”uppbackning” måste komma från allra högsta nivå – premiärministerns/statsministerns personliga stöd och engagemang är en nödvändighet. ”Uppbackningen” kan dock ta sig olika uttryck, ett ”statsministerbrev” (till departement och andra myndigheter – Danmark), organisatorisk koppling till statsministerns kansli förenat med politiskt stöd (Storbritannien).

Behovet av en sammanhållen struktur visas såväl av internationella jämförelser som av våra egna svenska erfarenheter. I Storbritannien sorterar regelförbättringsarbetet under en särskild enhet (”Better Regulation Unit”) inom Statsrådsberedningen¹ (”Cabinet Office”) – arbetet leds av en minister och stöds av en särskild ”task force” med

¹ Med tanke på skillnaderna i den centrala statsapparaten organisation kan man inte direkt jämföra ”Cabinet Office” med Statsrådsberedningen.

ledamöter från näringsliv och organisationer. Inom varje departement finns en minister² med ansvar för regelförbättringsarbetet.

1.2 Förslag

1.2.1 Nationell nivå

Regelreformeringsenhet

Regelförenklingsarbetet måste för att få effekt ha politiskt stöd från allra högsta nivå. Småföretagsdelegationen föreslår därför att statsministern ges ett tydligt politiskt ansvar för regelreformeringsarbetet.

På tjänstemannanivå inrättas ett särskilt sekretariat för regelreformeringsfrågor – ”regelreformeringsenheten”. Regelreformeringsenheten bör ingå i Närings- och handelsdepartementet. Detta förutsätter emellertid att Närings- och handelsdepartementet ges de reella möjligheterna att utvecklas till och tar på sig uppgiften att mer strategiskt driva tillväxt- och näringslivsfrågor på ett långsiktigt hållbart sätt. Härvid krävs att Närings- och handelsdepartementet mer övergripande kan arbeta med svenskt näringslivs frågor gentemot EU, andra departement och inom ramen för den regionaliserade tillväxtpolitiken. Närings- och handelsdepartementet ges därmed samma roll för tillväxt och företagande som Finansdepartementet har i statsfinansiella frågor. Blir så inte fallet bör regelreformeringsenheten i stället organisatoriskt placeras i Statsrådsberedningen.

Regelreformeringsenheten skall ledas av en särskild statssekreterare och har till uppgift att leda och följa regelreformeringsarbetet i departement, verk och kommuner. Enheten leder arbetet med PKA³-analyser och följer även hur de genomförs. Den utarbetar vidare riktlinjer för när PKA-analys skall genomföras och utvecklar modeller för sådana analyser. Vidare avgör enheten i samråd med berörda departement och myndigheter när en småföretagspanel skall användas. Detta förutsätter att resurser frigörs personellt och ekonomiskt för arbetet.

Viktiga uppgifter för regelreformeringsenheten bör vara att:

² Mot bakgrund av skillnaden i antalet ministrar och benämningen av befattningshavare på olika nivåer motsvaras minister här närmast av statssekreterare.

³ PKA, problem- och konsekvensanalys. Vi uppfattar i fortsättningen PKA som ett begrepp och benämner företeelsen PKA-analys.

- stödja departement, verk och kommuner genom att utveckla metoder för regelförenkling och PKA-analyser
- bidra med kompetensutvecklande insatser inom området regelförenkling och PKA-analyser för ansvariga inom departement, verk och kommuner
- löpande följa arbetet med regelförenkling och PKA-analyser för att kontrollera att åtgärder som skall vidtas också genomförs samt följa kvaliteten i dem
- vara "help-desk" funktion för de ansvariga som arbetar med regelförenkling och PKA-analyser i departement, verk och kommuner
- sprida goda exempel på regelförenkling och PKA-analyser i departement, verk och kommuner
- utveckla en "best-practice" när det gäller genomförande av regelförenkling och PKA-analyser i departement, verk och kommuner
- avge en årlig rapport om regelförenklingsarbetet, hur det fortskrider och vilka effekter som uppnås
- följa upp att myndigheterna i sina verksamhetsberättelser redovisar sitt regelreformeringsarbete samt fullgör sin skyldighet enligt 7 § verksförordningen att "fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidtar de åtgärder som behövs"
- en gång per mandatperiod genomföra en samlad uppföljning av regelförenklingsarbetet – denna redovisas till riksdagen i en särskild rapport.

Regelreformeringsenheten bör vidare ha till uppgift att om myndigheterna inte fullgör sina uppgifter inom ramen för regelreformeringsarbetet – om PKA-analyser ej genomförts när de borde genomförts, om PKA-analyser som genomförts är bristfälliga eller visar på högre kostnader än vad lagstiftaren förutsatt – hänskjuta frågan till regeringens prövning. I sådana fall bör en föreslagen reglering inte träda i kraft innan regeringen medgivit att så sker.

Regelreformeringsenheten bör vidare samordna det svenska arbetet med att påverka EU:s regelgivning i de fall det påverkar näringslivets villkor. Enheten bör även som prioriterad uppgift ha att följa problemet med "gold-plating" – att nationella organ vid implementering av EU-regler går längre än vad som de facto krävs.

Näringslivets Regelråd

En särskild grupp – Näringslivets Regelråd – med företrädare för företag, forskare och organisationer inrättas. Företagarna bör vara i majoritet. Denna grupp blir ett fristående organ med hög trovärdighet hos

företagen som används som stöd i utvecklandet av regelreformeringsarbetet.

Gruppen arbetar som en fristående grupp men samarbetar närmast med regelreformeringsenheten i Närings- och handelsdepartementet. En viktig uppgift för gruppen är vidare att vara idégivare och inspiratör till det arbete som bedrivs med regelreformeringsfrågor i Närings- och handelsdepartementet. Gruppen granskar vidare regelreformeringsarbetet i hela statsförvaltningen.

Paneler

Paneler med småföretag för att testa förslag till nya regler och regeländringar inrättas. Detta bör ses som ett komplement till de beredningsförfaranden och remissförfaranden som traditionellt tillämpas. Fördelen med panelsystemet är främst att det ger konkreta och direkta indikationer på hur den praktiska tillämpningen fungerar i småföretag (problem, tidsåtgång etc.) medan ett remissförfarande lättare fångar upp mer övergripande och principiella frågeställningar.

Det operativa ansvaret för hantering av dessa paneler bör ligga på ”regelreformeringsenheten” i Närings- och handelsdepartementet. Paneler som består av företag inom en viss sektor kan dock tänkas opereras av respektive myndighet. I båda fallen förutsätts dels att panelerna som i första hand består av småföretag kan kompletteras med stora företag, dels en nära samverkan med näringslivets organisationer när det gäller urval av företag till panelerna.

Det måste vidare betonas att frågan om när paneler skall användas är strategisk. Varje år införs eller ändras ca 4 000 föreskrifter som berör företag. Endast i en mindre andel av dessa är det lämpligt och möjligt att använda paneler.

Departementen

Inom varje departement utses en statssekreterare till ansvarig för regelreformeringsarbetet. Här avses inte inrättandet av en särskild befattning som statssekreterare – vad som erfordras är att en redan befintlig statssekreterare ges ett uttalat ansvar för PKA-frågor inom departementets verksamhetsområde. Varje departement har ansvaret för att PKA-analyser genomförs när så skall ske och sättet på vilket de genomförs.

Myndigheter/verk

Respektive verk har ansvaret för sina regelreformeringsfrågor och PKA-analyser. Generaldirektören skall utse en befattningshavare, t.ex. chefs-

juristen (motsvarande), som särskilt ansvarig för verkets arbete med dessa frågor.

Koppling till riksdagen

Frågor kring regelgivning har även en stor betydelse för riksdagens beslutsfattande. Framför allt bör det betonas att brister i beredningen av förslag (att PKA-analyser ej genomförs när så skulle ha skett och brister i kvaliteten i genomförda PKA-analyser) innebär att riksdagens beslutsunderlag blir undermåligt. Det är därför naturligt att också riksdagens revisorers och Konstitutionsutskottets viktiga roll när det gäller att följa regelgivningssystemet särskilt uppmärksammas.

Kvantitativa mål i regelreformeringsarbetet

Regeringen bör så snart som möjligt efter valet i september 1998 förelägga riksdagen ett förslag till ”program för regelreformeringsarbetet”. I detta program bör målen för regelreformeringsarbetet under mandatperioden fastställas. På detta sätt ges regelreformeringspolitiken dels en nödvändig långsiktighet, dels en större tyngd – i alla departement och myndigheter.

I regelreformeringsprogrammet bör ett tydligt och kvantifierbart mål för regelförenklingsarbetet under mandatperioden anges. Detta kan utformas antingen som krav på att regelvolymen skall minska i viss angiven omfattning eller som ett krav på att företagens administrativa belastning av regelverket skall minska i viss angiven omfattning. Småföretagsdelegationen föreslår att målet för mandatperioden skall vara att företagens administrativa belastning minskar med en tredjedel.

Vidare bör i regelreformeringsprogrammet mål anges vad gäller arbetet med den befintliga regelmassan. Småföretagsdelegationen föreslår att målet för arbetet med de befintliga reglerna bör vara att alla går igenom under den kommande mandatperioden.

PKA-analyser

Ansvar för genomförande av PKA-analyser vilar på den enhet – departement, kommitté, myndighet – som utformar förslag till en ny regel. På detta sätt behålls helhetsansvaret för systemens utformning och fackansvariga enheter skall även beräkna och beakta kostnaderna för de regelsystem de förvaltar och de nya regler de vill införa.

Redan innan uppdrag ges att utforma en ny regel skall behovet tydligt anges och valet av regel som form för att uppnå ett visst syfte motiveras. PKA-analyser skall genomföras på alla förslag som kan ha ekonomiska effekter för företagen. Om en reglering ändå anses som den enda utvägen efter en problemanalys bör tyngdpunkten i konsekvensanalysen ligga på kostnadsberäkningar vad avser kostnaderna för näringslivet. Ett särskilt

småföretagstest bör göras för regler som bedöms påverka småföretagen i någon större omfattning.⁴

Valet av reglering för att uppnå ett visst syfte bör tydligt anges och motiveras när uppdrag att utforma förslag till nya regler ges.

Den särskilda regelreformeringsenheten inom Närings- och handelsdepartementet har till uppgift att inom Regeringskansliet – inklusive kommittéväsendet – verka för att regelförenklingsarbetet genomförs och att PKA-analyser genomförs när så skall ske samt att följa systemet för regelgivning vad avser valet av regel som form. I regeringens förslag till riksdagen, som innehåller förslag om nya regler, skall tydligt anges:

- ställningstagande rörande behovet av offentligt agerande
- valet av reglering som styrform
- resultatet av genomförd PKA-analys, alternativt motivering till att PKA-analys ej genomförts
- om företagspanel har använts – och i så fall resultatet av denna respektive om panel inte använts skälet till att så inte skett.

Samråd med näringslivet

När det gäller uppgiftslämnande finns i dag en skyldighet att samråda med näringslivet. En motsvarande skyldighet bör införas när det gäller införande av nya regler och förändringar av befintliga regler. Det betonas härvid att paneler och system såsom ”task force” inte ersätter utan snarast kompletterar samrådsskyldighet.

Tidiga konsultationer med näringslivet kan vara avgörande för ett lyckat regelreformeringsarbete. Konsultationer med näringslivet bör komma in tidigt i processen, redan när man överväger en reglering.

Småföretagsdelegationen understryker särskilt behovet av nära konsultationer med näringslivet i tidiga skeden av regelgivningsprocessen.

1.2.2 Kommunal nivå

I hanteringen av regelförenkling och regelreformeringsarbete bör även den kommunala nivåns regelgivning uppmärksammas. Denna regelgivningskvalitet, inriktning och omfattning bör följas upp särskilt. Detta kan t.ex. ske i samverkan med Svenska Kommunförbundet – här är Holland en intressant förebild.

⁴ EU har utfärdat en rekommendation för när PKA-analyser skall göras och hur de skall se ut – ”Commission Recommendation of 22 April 1997 C (97) 1161 final on improving and simplifying the business environment for business start-ups”. Enligt denna rekommendation skall sådana analyser genomföras när det är lämpligt och det skall ske med stöd av en särskild enhet med mandat att samordna åtgärderna.

1.2.3 Regelutformning och myndigheters förhållningssätt

Tidsbegränsade regler

I vissa fall är motiven för en regel begränsade i tiden. Det kan naturligtvis också vara så att man överskattat behovet av en reglering eller att regeln inte lett till avsett resultat. Trots detta kvarstår ofta en regel utan att ifrågasättas. Orsaken till detta kan vara att det krävs ett aktivt beslut för att ifrågasätta och upphäva en regel. En regel som införts har också ofta till sig knutit intressenter, myndigheter som förvaltar regeln, intressegrupper inom området etc. Intressen som tar skada av en regel är däremot i normalfallet mer anonyma och inte lika välstrukturerade. En införd regel tenderar därför att bli kvar till dess de problem den leder till blir förhållandevis stora.

En modell som bör provas är att medvetet arbeta med tidsbegränsade regler – regler där det redan från början anges att de har en begränsad livstid, så att en regel för att fortleva efter sitt ”slutdatum” måste ha stöd av ett nytt aktivt beslut.

Införandet av ett sådant instrument som tidsbegränsade regler måste dock ske på ett planerat sätt. Många typer av regler har sin betydelse just genom att de tillhandahåller över tiden stabila förutsättningar, ”spelregler”. Detta kan t.ex. gälla de grundläggande reglerna inom skatteområdet, civilrättsliga regler och grundläggande regler inom arbetsrätten. Beträffande sådana regler är det snarast till skada, för företag, myndigheter och medborgare, om de ändras för ofta.⁵

Införandet av tidsbegränsade regler bör därför ske genom att regeringen testar denna regelgivningsmodell inom ett antal regelsystem. Det kan då vara naturligt att testa områden där man har en regeltillväxt, där nya regler måste införas relativt snabbt och där det från början kan vara svårt att överblicka reglernas effekter.

Myndigheters förhållningssätt

Attityderna till småföretag och förhållningssättet i kontakter med småföretag har mycket stor betydelse. Detta gäller både praktiskt för att lösa frågor smidigt och psykologiskt beträffande hur småföretagen upplever kontakten med myndigheterna och tillämpningen av en regel. Att påverka sådana förhållningssätt är mycket viktigt. Några typer av instrument som bör övervägas är

⁵ I Storbritannien menar man att ”sunsetting” är särskilt lämpligt när det gäller regler som tillkommer för att möta oväntade situationer som kräver snabba åtgärder, se t.ex. ”Thinking About Regulation – A Guide to Good Regulation”.

- symbolmässiga markeringar, från hög politisk nivå – primärt statsministern och näringsministern – som själva i nyckelfrågor föregår med ”gott exempel” i dialog med och lyhördhet inför småföretag
- utpekande av goda exempel bland myndigheterna, t.ex. utnämning av årets mest småföretagsvänliga myndighet
- ”benchmarking” mellan myndigheter för att på bästa sätt uppnå vissa servicemål (t.ex. korta handläggningstider) och bemötandemål (mäta hur småföretag upplever kontakten).

2 Bakgrund

2.1 Varför statlig regelgivning?

All mänsklig samverkan förutsätter att de samverkande aktörerna har en gemensam uppfattning om de spelregler som skall gälla. Många av dessa spelregler uppfattas som så självklara att de inte behöver nedtecknas och stadfästas genom ett beslut i något för kollektivet representativt organ – dessa är de till vardags s.k. oskrivna lagarna. Efterlevnaden av de oskrivna lagarna säkerställs i sista hand av den sociala kontrollen och de påföljder som gruppen i informell form kan utmäta.

Som våra gamla landskapslagar visar kom sådana oskrivna eller i religionen grundade regler tidigt att både kompletteras och preciseras med vad vi i dag kallar statlig regelgivning. Redan från början kan man se två huvudsyften, delvis sammanhängande: att *upplysa* om reglerna och att främja *rättssäkerhet*. Med samhällets utveckling har reglerna blivit ständigt flera och som ett tredje huvudsyfte har utkristalliserats att *påverka* reglerna. Med tiden har det blivit nödvändigt att tillskapa en hierarki av över- och underordnade regler samt både representativa och exekutiva organ för att fatta beslut om olika regler.

Den nationella regelgivningen innehåller dels vissa grundläggande regler om vilka representativa och exekutiva organ som skall finnas i en stat, dels gränserna för deras ansvar, och dels beslutsprocessen i dessa. Dessa regler är omgärdade med ett speciellt skydd i syfte att förhindra att förändringar genomförs som inte förankrats grundligt bland medborgarna. Den övriga regelgivningen har många olika syften utöver de nyss nämnda grundläggande.

Ett centralt mål för den nationella regelgivningen är skydd av individernas liv, hälsa och säkerhet. Skydd av miljö tillhör också de centrala syftena för offentlig reglering. Egentligen kan samtliga dessa syften sägas ytterst kunna hänföras till skydd av människoliv. Vidare finns lagstiftning som reglerar ekonomiska rättigheter och skyldigheter mellan statsmakterna och medborgarna eller grupper av medborgare samt mellan individer, grupper av individer. Till den förstnämnda

lagstiftningen hör lagstiftning om äganderätt, skatter, avgifter och uppbörd. Huvuddelen av det sistnämnda slaget av regleringar har som en viktig funktion att underlätta ekonomiska transaktioner mellan individer eller grupper av individer, dvs. begränsa de s.k. transaktionskostnaderna för aktörerna på en marknad.

Lagstiftningen kan binda handlingsutrymmet för de subjekt den omfattar olika hårt. Lagstiftningen kan vara tvingande eller endast äga giltighet om berörda motstående intressenter inte kommit överens om annat – vara dispositiv. Den tvingande lagstiftningen kan vidare vara normerande eller av maximi- eller minimikaraktär.

2.2 Varför avreglering och regelförenkling?

I Sverige liksom i de flesta andra länder infördes under trycket av de störningar som under det andra världskriget uppstod i den internationella ekonomin omfattande regleringar för att trygga den nationella försörjningen. En del av dessa regleringar avvecklades under de närmaste åren efter krigsslutet. Under den ekonomiska tillväxt som präglade 1950- och 60-talen vidgade statsmakterna sitt åtagande gentemot medborgarna, vilket ledde till en omfattande tillväxt i statsmakternas regelgivning.

Mot slutet av 1960-talet avtog tillväxttakten i den svenska ekonomin och utrymmet för nya sociala satsningar begränsades. Mot denna bakgrund ålades myndigheter, som av regeringen getts bemyndigande att utfärda föreskrifter, anvisningar eller råd att underställa dem regeringen för beslut ifall dessa bedömdes påverka gällande standard eller tillämpade normer och därmed leda till väsentliga direkta eller indirekta kostnadsökningar.

Den konjunkturedgång som rådde i Sverige under senare hälften av 1970-talet i spåren av oljekrisen fäste statsmakternas uppmärksamhet på den känslighet för störningar som den svenska ekonomin uppvisade på grund av storföretagens stora andel av produktion och sysselsättning. Särskilt den dominerande ställning de stora företagen verksamma inom basnäringarna skog och stål hade i många mindre orter framstod tydligt på grund av den starka omvandling som skedde i dessa näringar under denna period. Ett annat viktigt drag i den svenska företagsstrukturen var den extremt låga andelen medelstora företag. En förklaring härtill ansågs vara att nyetablering av företag och tillväxten i de små företagen förhindrades av alltför krångliga regler. Dessa frågor berördes i ett

flertal utredningar under senare hälften av 1970-talet.⁶ Med utgångspunkt i dessa utredningar lämnade regeringen en proposition (prop. 1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati. Åtgärdsförslagen inriktades på decentralisering och delegering, minskad statlig kontroll av kommuner och landsting, förenkling och minskningar av myndigheternas uppgiftskrav, enklare lagar, regler och bestämmelser, enklare språk, bättre information och utvidgad service gentemot allmänheten samt enklare administration och organisation inom den offentliga förvaltningen.

Att det dessutom finns ett samband mellan Sveriges problem med långsiktig tillväxt samt effekterna av vissa offentliga regleringar har uppmärksammats från regeringens sida redan under 1980-talet. Flera viktiga insatser för regelreformer på marknaden gjordes då. Arbetet på detta område har efter hand utvidgats till att omfatta inte bara en god regelkvalitet och regelförenkling utan också närmare analyser av regleringarnas effekter för konkurrensen. Det är således reglers konsekvenser på själva marknadsplatsen som alltmer uppmärksammas. Under senare år har därvid de små och medelstora företagens roll och situation i det marknadsekonomiska systemet mer och mer kommit i blickpunkten, både i Sverige samt i EU i övrigt.

Småföretagsdelegationen ser en mångfald småföretag som en omistlig och starkt vitaliserande del av det marknadsekonomiska systemet. Vi ser att många nya och växande småföretag skapar utrymme för nya idéer och insatser. De motverkar de koncentrationstendenser som finns i ekonomin. Resursbristen är en belastning för småföretagen. Samtidigt har de en särskild styrka i korta kommunikationsvägar, nära relationer och lätthet att ta initiativ. Småföretagen har alltså bl.a. den ytterst viktiga uppgiften att aktivt, offensivt och i bred omfattning bidra till dynamik och förnyelse inom näringslivet. Också småföretagens roll och potential som arbetsgivare understryker deras stora betydelse i vår ekonomi.

Därför är det av största vikt att förhindra att regler i onödan skapar etablerings- och tillväxthinder för småföretagen. Dessa företags roll och betydelse i det marknadsekonomiska systemet understryks än mer av att de ofta kan utgöra själva grogrunden för uppväxten över tid av medelstora och större företag. Sådana företag ger i sin tur särskilda fördelar för vår ekonomi i form av bl.a. stordriftsfördelar och export-

⁶ FOB-utredningen (E 1976:02), Utredningen (E 1977:01) angående Statistiska centralbyråns uppgiftsinsamling, Byråkratiutredningen (Kn 1976:05), Delegationen (B 1977:8) för företagens uppgiftslämnande, Datalagskommittén (Ju 1976:05).

kraft. Genom de redovisade mekanismerna i marknadsekonomin ökar dessa fördelar tillväxten och konsumentnyttan, om det råder ett tillräckligt konkurrenstryck. En annan mycket viktig aspekt är att statsmakterna måste arbeta för att regler så långt som det är möjligt ger utrymme för konkurrens på lika villkor. Oftast är det små företag som kommer i kläm i regelmiljön. Det gäller bl.a. i fråga om stora och svåröverskådliga regelmassor. Detta gör att också förenklingsaspekten har stor betydelse. Samtidigt är just detta problem – att mängden regler är så stor – särskilt svårt att lösa, även i ett längre tidsperspektiv.

Sammanfattningsvis kan noteras att statsmakterna bedrivit ett regel-förenklings- och avregleringsarbete under de senaste 25 – 30 åren. Statsmakternas arbete har syftat till dels en noggrannare prövning före beslut om statliga åtaganden, dels begränsning och förenkling av de offentliga föreskrifter som medborgare, kommuner och civilrättsliga organ skall följa. Dessa åtgärder har emellertid icke haft den effekt på regelgivningen som avsetts. Reglerna har hela tiden ökat i antal och komplexitet. Förslagen i rapporten avser att bryta denna trend.

3 Samhällsekonomiska kostnader för regelverket

Inget samhälle fungerar utan regler. Regler skapar ramar för medborgarnas och företagens utbyte med varandra. Men regler skapar även kostnader i samhället som på samma sätt som skatter verkar hämmande på ekonomin. En viktig skillnad mellan skatter och regleringar är att skatter är öppna medan kostnaderna för regleringar är dolda och svårberäknade. I detta kapitel kommer därför olika typer av kostnader till följd av regleringar att redovisas.

3.1 Kostnader

Reglerna hämmar nyetablering av företag och tillväxt i småföretag genom att de förorsakar kostnader för näringsliv och samhälle. Kostnaderna kan delas upp i två grupper: direkta och indirekta. De direkta kostnaderna är tid och resurser som tas i anspråk i privat och offentlig sektor på grund av regler. De indirekta kostnaderna är bl.a. minskad dynamik och konkurrens som förorsakats av regler.

3.1.1 Direkta kostnader

Direkta kostnader av regler finns hos företagen, i myndigheter samt hos regering och riksdag.

Hos företaget

Till denna grupp förs kostnader för anskaffande av utrustning för att uppfylla kravet som anges i regeln i fråga (t.ex. rökgasreningsutrustning, utrustning som samlar upp oljor från bearbetande maskiner osv.). Andra uppfyllandekostnader :

- kostnader för drift av utrustning som regler kräver
- kostnader genom försämrad produktivitet
- kostnader för underhåll, funktionskontroll m.m. av utrustningen

- administrativa kostnader dels för att tillgodose det interna informationsbehovet för att följa upp att erforderliga krav uppnås, att fastställda rutiner följs, att anskaffad utrustning fungerar enligt fastställda krav, dels för att tillgodose myndigheternas informationskrav, vilka vanligtvis är betydligt mer betungande för små företag då dessa ofta inte har behov av dokumenterad formell intern information. Informationskravet slår just mot den faktor som är basen för det lilla företagets konkurrensförmåga gentemot de stora företagen – förmågan att arbeta med en s.k. mager administration.

Hos myndigheterna

Även hos myndigheterna innebär regleringar direkta kostnader:

- regelproduktion och à jour-hållningen av denna binder betydande resurser
- handläggning av ärenden om dispenser från föreskrifter
- handläggning av ärenden om nedsättning/befrielse av avgifter enligt föreskrifter
- regeladministration – förteckningsskyldigheten enligt författningssamplingsförordningen m.m. (SFS 1996:1307)
- distribution av tidningar och annat tryck med information om reglerna
- insamling, bearbetning och analys av erhållen information
- handläggning av ärenden med anledning av misstänkta fall av överträdelse
- domstolsprocesser efter brott mot föreskrifter
- uppföljning av regelsystemets tillämpning samt avrapportering till regeringen
- information om reglerna.

På regerings- och riksdagsnivå

På regerings- och riksdagsnivå leder regleringar till kostnader bl.a. för handläggning av anslagsfrågor och regelöversyner m.m.

3.1.2 Indirekta kostnader

Utöver dessa direkta kostnader leder regleringar till indirekta s.k. samhällsekonomiska kostnader. Hit hör kostnader på grund av att:

- etableringar uteblir och tillväxt i småföretag hämmas
- konkurrenstrycket minskar vilket leder till långsammare produktutveckling

- marknadens organisationsstruktur m.m. utvecklas inte så att konsumentbehoven kan tillfredsställas optimalt
- svagare förmåga för inhemska företag att hävda sig internationellt – såväl på utlandsmarknaderna som på hemmamarknaden – och därmed svagare sysselsättningsutveckling
- demotivationseffekter som är svåra att mäta men som inte är försumbara och innebär att företagaren upplever regelbördan som ett väsentligt irritationsmoment i den dagliga verksamheten.

3.1.3 Konkurrenstryck

Reglers skadliga effekt på konkurrensen är ett ämne som förtjänar att behandlas separat.

Det marknadsekonomiska systemet för produktion och distribution bygger på att en effektiv, fungerande konkurrens skall skapa ett ordentligt omvandlingstryck på marknaden. Ett sådant tryck är en av grundförutsättningarna för hög och stabil tillväxt samt ökade och tryggade arbetstillfällen.

En konkurrens av detta slag fungerar som ett hinder mot att enskilda företag skaffar sig makt över marknaden och därvid ökar sin egen lönsamhet eller på annat sätt fördyrar produktion och distribution. Sådana följder skulle annars bekostas av samhällsekonomin och konsumenterna. Genom det tryck som en effektiv, fungerande konkurrens utövar på företagen pressar den priserna, driver fram effektivitet och skapar långsiktig dynamik, utveckling och mångfald.

Detta har formulerats närmare i målbeskrivningar som Konkurrenskommittén redovisade 1991 i betänkandet Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59, del 1 s. 82 f.):

- effektivitetsmålet
- tillväxtmålet
- fördelningsmålet
- konsumentmålet.

Effektivitetsmålet syftar till en rationell produktion och en bra resurshushållning. Saken kan också uttryckas så, att konkurrenstrycket skall styra resurserna på ett sådant sätt att rätt företag gör rätt sak på rätt sätt.

Tillväxtmålet tar sikte på de samhällsekonomiska vinsterna vid en resursanvändning av detta slag. Det rör sig om högre produktivitet och rationalitet, ekonomiska och tekniska landvinningar genom ökad förnyelseförmåga samt annan tillväxt för själva samhället.

Fördelningsmålet representerar det förhållandet att konkurrens-trycket skall säkerställa att konsumenterna får tillräckligt stor andel av förbättringarna. Till de fördelar konsumenterna kan vinna hör, förutom lägre priser, sådant som högre kvalitet, ett mer varierat och rikt utbud samt bättre service.

Som **konsumentsmålet** betecknade Konkurrenskommittén slutligen den valmöjlighet mellan flera säljare som en konkurrensstyrd marknad ger köparna. Genom möjligheten att spela ut säljarna mot varandra och att kunna välja mellan olika produkter och producenter kommer konsumenterna att påverka utbudets inriktning. Därmed säkerställs att konsumenternas efterfrågan får den styrkraft som genererar den avsedda välfärden.

Konkurrensen kan sägas vara ständigt hotad genom brister i marknadens funktionssätt vilka tenderar att uppstå och som redovisas i Konkurrenskommitténs betänkande. Hit hör bl.a. karteller och marknadsdominans bland företagen samt svårigheter för köparna att få information och överblick. I bilden ingår vidare konsumenternas svagare position samt avarter i säljarnas beteenden. Mot dessa kända brister har särskilda åtgärder vidtagits för att skydda samhällsekonomin och konsumenternas intresse av en effektiv, fungerande konkurrens. Bland annat genom olika rättsliga system, exempelvis konsument- och konkurrenslagstiftning, markeras sedan lång tid statsmakternas vilja och insatser för att skydda förekomsten av en sådan konkurrens.

En ökande koncentrationsgrad kan så småningom leda till att det uppstår marknader med fåtalskonkurrens eller marknadsdominans. Detta är till nackdel för samhällsekonomin och konsumenterna. Såsom Konkurrensutredningen framhållit (SOU 1978:9 s. 71) ligger det i konkurrensens natur att den, om ytterligare stordriftfördelar kan uppnås, har en tendens att till slut eliminera sig själv. Vaksamhet krävs mot detta, bl.a. när det gäller vad som är faktiska hinder eller begränsningar för nyetableringen.

Även andra än Konkurrenskommittén har pekat på problemet med de osynliga kostnaderna för regelverket. I förarbetena till Konkurrenslagen⁷ ses dessa som viktiga.

3.1.4 Uppgiftslämnande

En tidskrävande del av regleringar rör uppgiftslämnande från företag till myndigheter. Statskontoret föreslog i en rapport (1995:4 Företagens uppgiftsskyldighet) en samhällsekonomisk studie av hur mycket före-

⁷ Prop 1992/1993:56.

tagens uppgiftslämnande kostar samhället totalt. Någon sådan studie har ännu inte gjorts i Sverige men väl i några andra jämförbara länder. Dessa visar att uppgiftslämnarkostnaden för företag kan motsvara 2 procent av BNP, vilket för Sverige motsvarar 25 miljarder kronor/år.

En del av uppgiftslämnandet, som exempelvis den rörande officiell statistik och skatter, är obligatoriskt. Annat är frivilligt. Företagen ställer oftast lojalt upp med uppgifter till myndigheterna, oavsett om det är frivilligt eller ej.

Det har blivit allt vanligare att företag för att klara av alla myndighetskontakter anlitar speciella servicebyråer. För en avgift på 40–80 tkr/år friköper sig företagen från krånget med myndigheter, vilket får det negativa med sig att den direkta kontakten mellan näringsliv och offentliga myndigheter minskar.

Småföretagaren har inte råd att anlita experthjälp till uppgiftslämnandet utan får sköta detta på kvällar och helger. Det lönar sig sällan att protestera mot myndigheternas krav på uppgifter. Enligt Statskontoret sker uppgiftslämnandet i en känsla av "förträngd vamnakt"⁸

3.1.5 Forskning

Alltsedan 1970-talet har internationell forskning visat att regleringar kostar pengar för näringsliv och samhälle. Att mäta kostnader är dock ingen lätt uppgift. För att göra en korrekt analys krävs noggranna mätningar av hur en viss regel slår på företags kostnader. Undersökaren måste visa hur en viss åtgärd som företaget tvingas till påverkar produktionsprocessen. Det är svårt att avgöra huruvida en kostnad verkligen uppstått på grund av regleringar eller om kostnaden skulle funnits även utan regleringar. Processer som en gång uppstod till följd av en regel kan med åren ha blivit inarbetad praxis som inte ändras om regeln tas bort. Olika undersökningar har omfattat olika mycket av det som går under samlingsbegreppet regleringar.

De största undersökningarna är gjorda i USA med hjälp av en modell som tar hänsyn till ekonomiska effektivitetsförluster, överförings- och försäljningskostnader samt genomförandekostnader⁹. Ett problem med modellen är dock att den bara tar med lagar som utfärdats av den federala regeringen.

På basis av denna modell uppskattas bruttokostnaden för företag och medborgare till 2-8 procent av BNP. Undersökningen har även delat upp regleringskostnaderna i olika poster. Den största kostnadsposten är den

⁸ Rapport 1995:4 "Företagens uppgiftsskyldighet".

⁹ Genomförandekostnader = kostnader för regelefterlevnad.

för administrativa pålagor. Posten för miljöregler är den som växer snabbast.

Ett annat intressant amerikanskt arbete är gjort av Murray Weidenbaum, professor och tidigare chefsekonom hos president Reagan. Weidenbaums tes är att administration hos det offentliga skapar mångdubbla kostnader för näringslivet – den s.k. multiplikatoreffekten. Enligt Weidenbaum finns en regleringsmultiplikator på 20, vilket betyder att varje dollar spenderad i federal byråkrati alstrar kostnader på 20 dollar i företagen för administration och efterlevnad.

För svenskt vidkommande är de europeiska studier som finns på området kanske mer intressanta. En tysk studie¹⁰ visar att det genomsnittliga företaget använder över 700 arbetstimmar/år till administrativt arbete. I företag med upp till nio anställda läggs 62 timmar per anställd och år ned på administrativa formaliteter. För storföretag var motsvarande siffra 5,5 timmar. Undersökningen fann vidare att den relativa kostnaden för administrativa bördor per anställd är mer än 20 gånger högre i små företag än de är i stora. Också den tyska undersökningen försökte mäta tidsåtgång för olika slags regler. Särskilt mycket tid lades ned på administration till följd av arbetsmiljö- och skattelagstiftningen.

En nederländsk undersökning fann liknande skillnader mellan små och stora företag när kostnaden mättes som kostnad/anställd. Tabellen nedan sammanfattar resultatet.

Tabell 1: Genomsnittliga kostnader till följd av regler för nederländska företag 1993 (Kostnader i ECU)¹¹

Antal anställda	Totalkostnad per företag	Kostnad per anställd
0	2 800	--
1-9	12 100	3 500
10-19	20 500	1 500
20-29	47 100	1 400
50-99	62 000	900
+100	171 000	600
Samtliga klasser	9 800	

Det danska näringsdepartementet uppskattar de totala kostnaderna för administration av regler i Danmark till 22 miljarder DKR/år.¹²

¹⁰ Reinhard, Clemens, Institut für Mittelstandsforschung.

¹¹ Källa: Administratieve lasten bedrijven 1993 (Administrative Burdens in Europe), EIM Small Business Research and Consultancy, 1994, genom OECD DSTI/IND(97)21 Small Business, Job creation and growth: Facts, obstacles and Best Practices.

Såväl den tyska som den holländska undersökningen har visat att små företag belastas hårdare av regleringsbördan om man mäter i proportion av omsättning, per anställd osv. Visserligen undantas ibland de allra minsta företagen från en del pålagor, men denna effekt uppvägs mer än väl av att regleringar oftast är en kostnad som drabbar lika, oavsett storlek¹³. Ett annat fenomen som missgynnar små företag i förhållande till stora är det faktum att stora företag är beroende av en omfattande byråkrati oavsett myndighetspålagor och att de därför med enkla medel kan vidarebefordra uppgifter till myndigheter, ibland även elektroniskt.

Statskontoret föreslog i den ovan nämnda rapporten (1995:4) en svensk studie av uppgiftslämnarkostnaderna. Någon sådan studie är ännu inte gjord, inte heller finns någon svensk studie av den totala kostnaden för regelbördan.

¹² Intervju med Birgit Kardby, Rega Nielsen och Henrik Gommesen vid Erhvervsministeriet i Köpenhamn, 1997-06-10.

¹³ OECD DSTI/IND(97)27, Regulatory reform and small and medium-sized enterprises (SME:s).

4 Institutionella förutsättningar för regelreformer

4.1 Den offentliga regelhierarkin

EG-rätten utgör en unik rättslig konstruktion. Medlemsstaterna har avstått från, och till gemenskapen överfört, delar av sin suveränitet. EG-rätten har egna särdrag och egenskaper samt är överordnad medlemsstaternas regelgivning. EG-rättens rättskällor kan indelas i fyra kategorier:

Primärrätten, de grundläggande fördragen och senare ändringar av dessa inklusive alla anslutningsfördragen. Hit hör bl.a. de grundläggande fördragen rörande EKSG, EEG och Euratom med därtill hörande protokoll, bilagor och senare ändringar. Hit hör också fusionsfördraget 1965, Maastrichtfördraget 1986 och Amsterdamfördraget 1997 samt Sveriges anslutningsfördrag.

Internationella avtal ingångna av gemenskapen. Internationella avtal inom gemenskapens "traktatkompetens" blir enligt EG-domstolens praxis en del av EG-rätten och bindande för medlemstaterna.

Sekundärrätten, lagstiftning som antagits av institutionerna inom gemenskapen. Hit hör förordningar, direktiv och beslut som är bindande till sin natur. Hit räknas också icke bindande rättsakter som kan vara av betydelse för förståelse och tolkning av EG-rätten, t.ex. rekommendationer och tillkännagivanden.

EG-domstolens rättspraxis. EG-domstolen har en unik kompetens att tolka EG-rätten. Viktiga principiella utgångspunkter är subsidiaritetsprincipen (inkl. närhetsprincipen, på de områden gemenskapen inte är ensam behörig skall gemenskapens organ vidta en åtgärd endast om den inte lika väl kan vidtas av de enskilda medlemsstaternas organ), legalitetsprincipen (varje organ skall handla inom den kompetens det tilldelas inom ramen för EG-rätten), lojalitetsprincipen (även benämnd samarbetsprincipen, inskriven i artikel 5, medlemsstaterna skall vara lojala med

gemenskapen och samarbeta med dess organ) och likabehandlingsprincipen (förbud mot diskriminering på grund av nationalitet).

Bland de allmänna principerna ingår även att vid en konflikt mellan gemenskapsrätten och en nationell rätt har gemenskapsrätten alltid företräde. EG-rätten är vidare en både fullständig och självständig rättsordning. Alla frågor som uppkommer inom ramen för EG-rätten löses inom dess egen ram. EG:s rättsakter blir emellertid även en del i varje medlemsstats nationella rätt. Nationella domstolar är skyldiga att tolka den nationella rätten i ljuset av EG-rättens regler.

Grundlagarna finns högst upp i den svenska hierarkin. Riksdagens lagstiftningsbeslut rör dels beslut om grundlagarna, dels beslut om vanliga lagar.

Lagar stiftas också av den svenska riksdagen. Lagar måste vara förenliga med de överordnade grundlagarna, vilka innefattar föreskrifter om den statliga organisationen, maktfördelningen dem emellan samt gränserna för den offentliga maktutövningen gentemot medborgarna.

Förordningar utfärdas av regeringen med stöd av lag stiftad av riksdagen. Om riksdagen anser att en av riksdagen beslutad lag skall kompletteras med mer detaljerade regler innehåller den av riksdagen beslutade lagen en föreskrift som ger underliggande offentliga organ – regering, statliga myndigheter eller kommunala organ – rätt att besluta om sådana kompletterande regler, dvs. delegering av regelgivningsrätten. Av regeringen med stöd av lag utfärdade regler, som således ligger närmast under de av riksdagen stiftade lagarna, kallas förordningar och den samlade regelgivningen av dessa två statliga organ benämns lagstiftning. Regeringens regelgivning förutsätter här således att riksdagen fattat ett uttryckligt delegeringsbeslut.

Föreskrifter utfärdas av statliga myndigheter och kommunala myndigheter. Detta skall ske med stöd av lag, direkt eller indirekt. Om regeringen bedömer att en förordning bör kompletteras med förtydligande regler kan regeringen delegera rätten till regelgivning till myndigheterna. Dessas regler benämns föreskrifter. Om kommunerna ålagts vissa verksamheter kan rätten att besluta om föreskrifter i stället delegeras till kommunerna.

Allmänna råd (motsvarande) kan utfärdas av statliga och kommunala myndigheter. De är inte bindande och kräver ej heller uttryckligt lagstöd. De statliga myndigheterna och kommunerna kan inom sina ansvarsområden komplettera lagstiftningen och förekommande föreskrifter med allmänna råd, vilka dock inte är bindande. Sådana allmänna råd syftar till att klarlägga hur kraven i en viss lagstiftning och dess eventuellt kompletterande föreskrifter kan uppfyllas.

Myndigheters och kommuners allmänna råd kan ofta i praktiken få samma bindande karaktär som lagstiftningen och föreskrifterna. Orsaken

här till är att tillståndsgivande myndigheters eller kommunala nämnders prövning av ansökningar blir så omständlig vid avvikelser från de lösningar som anvisas i de allmänna råden att företagen undviker att avvika från det som rekommenderas i aktuella råd. Om de allmänna råden inte följs kan myndigheten utfärda föreskrifter med samma innehåll.

Det förekommer också att myndigheter och nämnder i sådana fall på felaktiga grunder avslår ansökningar som ej följer de aktuella råden. Sådana på felaktiga grunder fattade beslut kan naturligtvis överklagas men medför tidsförlust för den sökande. Då det för de sökande ofta är viktigt att undvika tidsspillan är benägenheten ofta stor för att redan från början anpassa sig till råden trots att en alternativ lösning skulle kunnat vara mer rationell i det specifika fallet.

4.2 Gemenskapens rättsakter och deras effekt

EG:s rättsakter har två typer av effekter för medborgare och medlemsstater. De kan dels ge medborgarna en rättighet som medborgarna kan åberopa utan att det krävs stöd i nationell regelgivning, de kan dels föreskriva skyldigheter för medlemsstaterna att införa regler för att uppnå vissa syften.

För att en rättsregel i EG-rätten skall kunna åberopas av enskilda – ha direkt effekt – krävs att den är klar, otvetydig och ovillkorlig samt ägnad att vara riktad till enskilda (privatpersoner och företag). Denna direkta effekt kan vara av två slag, dels sådana att den enskilde endast kan åberopa dessa rättigheter gentemot offentliga organ i medlemsstaterna – vertikal direkt effekt, dels sådana att de av den enskilde kan åberopas även i talan mot annan enskild part – horisontell direkt effekt.

Primärrätten (de grundläggande fördragen) har direkt effekt under förutsättning att den regel i dem som avses uppfyller de grundläggande kraven på att vara klar, otvetydig och ovillkorlig samt ägnad att vara riktad till enskilda (privatpersoner och företag).

Sekundärrättens regler (regler som antagits av gemenskapens institutioner med stöd av primärrätten – förordningar, direktiv, beslut samt rekommendationer och yttranden) har olika effekter beroende på kategori och utformning.

Förordningar skall ha allmän giltighet och till alla delar vara bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. En förordning blir omedelbart gällande i hela gemenskapen från ikraftträdandet och är direkt tillämplig. En förordning varken skall eller får inkorporeras i eller

transformeras till nationell rätt. Medlemsstat kan dock på egen hand införa sanktioner för att säkerställa att förordningen efterlevs i medlemsstaten och anpassa annan lagstiftning till förordningen. Enskild part kan åberopa sin rätt enligt förordningen gentemot såväl offentlig myndighet som annan enskild part.

Direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat som det riktar sig till. I direktiv överläts åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Medlemsstat är skyldig att se till att inhemska bestämmelser står i överensstämmelse med ett direktiv senast vid implementeringstidens utgång. Efter denna tidpunkt kan enskild part åberopa sin rätt enligt direktivet direkt mot medlemsstat, om direktivet inte har implementerats eller har implementerats på ett felaktigt sätt. Direktiv kan inte åberopas mot enskild part. Har emellertid direktiv inte implementerats eller implementerats felaktigt kan medlemsstat bli skadeståndsskyldig gentemot tredje man på grund härav.

Beslut skall till alla delar var bindande för dem som det är riktat till. Beslut har ett begränsat antal adressater, för vilka de är direkt bindande. De skall således inte omformas av nationella myndigheter.

Rekommendationer och yttranden är inte bindande. Även om dessa rättsakter således inte har rättsligt bindande verkan kan de bidra till tolkningen av rättsakter – gemenskapens rättsakter eller nationella rättsakter – som är bindande.

Internationella avtal som gemenskapen ingått kan åberopas inom EG-rätten av privatperson eller företag och även ges direkt effekt.

Gemenskapens rättsakter skall beaktas fullt ut i medlemsstaternas nationella rätt och har företräde vid eventuella konflikter med nationella regler. Nationella domstolar är vidare skyldiga att tolka den nationella rätten i ljuset av gemenskapens rättsakter så att dess syfte uppnås.

Tabell 2: Regelgivningshierarkin

Nivå	Regelgivare	Benämning
1	EG/EU (medlemsstaterna)	Primärrätt (grundläggande fördrag och ändringar i dessa, anslutningsfördrag etc.)
2	EG/EU (gemenskapens organ)	Internationella avtal
3	EG/EU (gemenskapens organ)	Sekundärrätt (förordningar, direktiv, beslut)
4	EG (domstolen)	Rättspraxis inom EG-rätten
5	Sveriges riksdag	Grundlag
6	Sveriges riksdag	Lag
7	Sveriges regering	Förordningar
8	Svensk myndighet (verk, kommun)	Föreskrifter
9	Svensk myndighet (verk, kommun)	Allmänna råd (motsv.)

Tabell 3: Regelgivningshierarkin inom tullens område

Nivå	Regelgivare	Benämning
1	EG/EU (medlemsstaterna)	Primärrätt (grundläggande regler i fördrag och ändringar i dessa, anslutningsfördrag etc.)
2	EG/EU (gemenskapens organ)	Internationella avtal som rör tullar
3	EG/EU (gemenskapens organ)	EU:s tulllag "Tullkodexen"
4	EG/EU (gemenskapens organ)	EU:s tillämpningsföreskrifter till tullagen "Tillämpningskodexen"
5	EG (domstolen)	Rättspraxis inom EG-rätten som rör tullar
6	Sveriges riksdag	Svensk tulllag
7	Sveriges regering	Svensk tullförordning
8	Generaltullstyrelsen	Svensk tullordning
9	Generaltullstyrelsen	Föreskrifter
10	Generaltullstyrelsen	Allmänna råd
11	Generaltullstyrelsen	Byråmeddelanden
12	Generaltullstyrelsen	Handledningar/Vägledning
13	Generaltullstyrelsen	Tidningen Tullinfo, broschyrer
14	Regional tullmyndighet	Anvisningar, egna blanketter

5 Regelförenklingsarbetet i Sverige

5.1 Begränsningsförordningen/ Verksförordningen

Mot bakgrund av den avtagande tillväxttakten i den svenska ekonomin beslöt statsmakterna år 1970 (SFS 1970:641) att myndigheterna före beslut om nya eller ändrade föreskrifter, anvisningar eller råd skulle underställa frågan regeringen ifall bestämmelserna kunde leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar. RRV ålades i förordningen att följa myndigheternas regelverksamhet.

Den senaste förordningen inriktad på effekterna av myndigheternas regelgivning – begränsningsförordningen (1987:1347) – upphävdes år 1994. Regler med i huvudsak samma innebörd hade införts i verksförordningen (1987:1347 ändrad genom 1994:1301, 1995:1322).

Nu gällande föreskrifter om myndigheternas regelgivning redovisas i 27 och 28 §§ av verksförordningen. Här stadgas att myndigheten före beslut om föreskrifter eller allmänna råd noga skall överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden. Denna problemanalys kan resultera i att någon annan åtgärd än reglering väljs för att nå det eftersträvade målet. Kurser, seminarier, handböcker och annan information är exempel på alternativ till regler.

De kostnadsmässiga och andra konsekvenserna av föreskrifterna eller råden skall vidare utredas och redovisas i en konsekvensutredning. Kommuner, landsting, företag eller andra som kostnadsmässigt eller på annat sätt berörs i betydande grad samt Riksrevisionsverket skall ges tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. I de fall de föreskrifter eller råd som övervägs bedöms leda till icke obetydliga kostnader för dem som berörs av föreskrifterna eller råden skall regeringens medgivande för utfärdande av föreskrifterna eller råden inhämtas.

Det finns vissa undantag från bestämmelserna i verksförordningen, t.ex. rörande myndighetsinterna föreskrifter, föreskrifter om avgifter, för

vilka särskild samrådsskyldighet gäller enligt avgiftsförordningen (7§ 1992:191) samt föreskrifter som beslutas av en myndighet för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser. Vidare gäller inte analys- och samrådskravet i de fall en fördröjning av beslut om föreskrift eller råd kan innebära fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa. Skyldigheten att överväga om en föreskrift är den mest ändamålsenliga åtgärden enligt VF 27 § 1. p. gäller emellertid utan undantag.

Riksrevisionsverket har lämnat en närmare beskrivning av de nämnda föreskrifternas innebörd.¹⁴ Enligt RRV skall arbetet inledas med en beskrivning av det problem som skall åtgärdas med den föreslagna föreskriften eller rådet. I en konsekvensutredning skall ingå redovisning av föreskriften eller rådet, beskrivning av problemet, effektkedjan, berörda parter och kostnaderna. Även uppgift om kontaktpersoner för konsekvensutredningen bör ingå i rapporten.

Verket skiljer mellan fyra nivåer på konsekvensutredningar – summarisk, enkel, utförlig och komplex. En summarisk konsekvensutredning kan användas när problemet är enkelt och de negativa effekterna är försumbara. I en summarisk utredning kan utredningen göras utan beräkningar. En enkel konsekvensutredning kan vara lämplig när problemet är komplicerat och de negativa effekterna är försumbara. Den enkla konsekvensutredningen skiljer sig från den summariska främst genom att problemanalysen och beskrivningen av effektkedjan är mer utförlig. Den utförliga analysen bör tillämpas när problemet är enkelt men bieffekterna betydande. I den enkla konsekvensanalysen tillkommer krav på en beräkning av nyttan med föreskrifterna eftersom de negativa effekterna bedöms som betydande. Slutligen skall den komplexa konsekvensanalysen tillämpas när problemet är komplext och de negativa bieffekterna är betydande. Utöver kostnadsberäkningen av föreskrifternas direkta effekter skall även bieffekterna närmare analyseras. Genomgående gäller att problembeskrivning och beskrivning av effektkedjan och effekter skall vara utförligare när man går från den summariska till den enkla konsekvensanalysen osv.

5.2 Uppgiftslämnarkraven

År 1982 infördes en förordning (1982:668) om statliga myndigheters uppgiftsinsamling från näringsliv och kommuner. I denna förordning fastställs att uppgiftslämnarkrav skall begränsas till sådana uppgifter som behövs för ändamålet samtidigt som uppgiftslämnandet skall underlättas så långt som möjligt. Vidare åläggs uppgiftsinsamlade

¹⁴ Konsekvensutredning, RRV 1996:38.

myndigheter en samrådsskyldighet med företrädare för näringsliv och kommuner innan beslut om uppgiftsinsamling skall fattas. Samrådet skall omfatta de uppgifter som avses att insamlas, form för insamlingen, utformning av blanketter, frågor om urval vid urvalsundersökningar o.dyl. Denna förordning är alltjämt i kraft.

Som företrädare för näringslivet fungerar Näringslivets Nämnd för Regelgranskning, NNR (f.d. Företagens Uppgiftslämnardelegation, FUD). Organisationen inrättades år 1982 och har till uppgift att begränsa företagens uppgiftslämnande till myndigheterna, förenkla det uppgiftslämnande som krävs samt se till att de uppgifter som lämnas hanteras på ett rättssäkert sätt. Den namnändring som skedde vid årsskiftet 1997/98 återspeglar den utvidgning som skett successivt under senare år till att omfatta näringslivets samordnade granskning av de problem- och konsekvensutredningar som alla myndigheter skall företa innan de beslutar om nya regler. 21 näringslivsorganisationer är medlemmar i NNR.

5.3 Särskilda avregleringsgrupper

5.3.1 Normgruppen

Den 24 november 1983 tillsatte regeringen den s.k. Normgruppen – en grupp med uppgift att samordna Regeringskansliets arbete med att åstadkomma en smidigt fungerande regeltillämpning gentemot näringslivet. I gruppen ingick företrädare för statsrådsberedning, vissa departement och myndigheter och ordförande var dåvarande statssekreteraren i Industridepartementet.

På uppdrag av Normgruppen genomförde Sinova en intervjuundersökning¹⁵ bland småföretag för:

- att åskådliggöra karaktären på de problem som det enskilda företaget ställs inför till följd av de samhällsregleringar som samlat riktas mot företaget
- att inom ramen för de grundläggande motiven bakom regleringarna diskutera möjliga förslag till konkreta åtgärder avseende:
 - regler och regeltillämpningar som i särskilt hög grad verkar försvårande, fördyrande eller i övrigt skapar problem

¹⁵ Förenklad reglering gentemot näringslivet. Normgruppen, oktober 1985.

- myndigheternas agerande vad avser service, information, handläggning etc.

Studien byggde på 20 intervjuer med olika befattningshavare på fyra företag. I korthet kom utredarna till följande slutsatser:

- företagen godtar i regel de grundläggande motiven bakom lagstiftningen
- företagens problem har främst koppling till handläggningstider, service och tolkning men även till innehållet
- företagen ogillar detaljstyrningen och eftersträvar större ansvar
- företagen ville att också andra styrmedel prövas.

Utredningen konstaterar vidare utifrån intervjuer med berörda myndigheter att det finns en tydlig brist på förståelse för varandras kulturer hos företag och myndigheter och att enskilda myndigheter har en tendens att övervärdera betydelsen av sin egen verksamhet och underskatta andras möjligheter att agera självständigt. Incitamenten till avveckling och förenklingsregleringar är otillräckliga. I utredningen redovisas också ett antal förslag för att främja incitamenten till avreglering såsom:

- att arbetet fokuseras kring de centrala myndigheterna då de har den bästa kunskapen och därmed är nyckeln till förändringar
- fortsatt information och attitydpåverkan
- diskussion om alternativa styrmedel
- stöd till myndigheterna i deras omställningsprocess
- decentralisering av beslutanderätten för mindre ärenden till handläggaren
- ge upp kraven på millimeterrättvisa.

Studien följdes upp av en bredare företagsstudie genomförd av dåvarande Statens industriverk.¹⁶ De områden som utpekades som problemområden av utredningen var skatte- och socialavgiftsområdet, arbetsmarknadsområdet, näringslivets plan- och byggfrågor, transportsektorns reglering, teknisk provning och kontroll samt det statliga finansiella stödet. I utredningen konstateras att:

- i 15 procent av företagen ingår myndighetsproblem bland de tre största problemen
- den offentliga servicen har förbättrats under de tre senaste åren (1983 – 1986)
- fåmansbolag och s.k. high-tech-företag är mer negativa än andra företag mot det offentliga regelverket
- arbetsmarknadsfrågor och statligt finansiellt stöd är de regler som skapar mest problem för företagen

¹⁶ KRÅNGELSVERIGE – MYT ELLER SANNING? – Företagare ser på offentlig reglering, SIND 1986:4, Statens industriverk.

- kritik mot långa handläggningstider berör främst lokaliserings-, stöd- och investeringsfondärenden
- företagen anser att de lokala arbetsförmedlingarna inte kan anvisa lämpliga personer.

Slutligen pekades i utredningen också på behovet av vissa förändringar inom skatteområdet.

Utöver dessa mer allmänna utredningar utfördes ett antal utredningar avseende vissa mer avgränsade problemområden.¹⁷

5.3.2 Avregleringsdelegationen

Den 16 september 1993 beslöt regeringen att tillkalla en delegation för avregleringsfrågor och för genomförande av ett regeringens avregleringsprogram för 1993-1994. Delegationen leddes av dåvarande statssekreteraren vid Näringsdepartementet och hade ledamöter som var tjänstemän från flertalet departement. I direktiven¹⁸ framhålls behovet att bryta den ekonomiska stagnationen, undanröja det strukturella underskottet i de offentliga finanserna, säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet och stärka företagens konkurrenskraft. Direktiven framhåller vidare orsakssambanden mellan Sveriges långsiktiga tillväxtproblem och negativa effekter av vissa offentliga regleringar.

För att främja konkurrens och konkurrenstryck, framhålls det i nämnda direktiv, måste etableringshinder avvecklas och regler införas som förhindrar att etablerade aktörer, särskilt stora och starka marknadsaktörer, genom missbruk förhindrar ett tillräckligt konkurrenstryck. Som exempel härpå nämns den konkurrenslag som trädde i kraft den 1 juli 1993. Som komplement till detta föreslogs ett brett upplagt avregleringsarbete. Ett sådant arbete skulle beröra ett flertal departements ansvarsområden.

Avregleringsdelegationen fick ansvaret för detta arbete. Dess uppdrag var att ställa samman, konkretisera, löpande följa upp samt i systematisk och strukturerad form föra ihop regeringens avregleringsprogram för 1993/94. Programmet skulle ge en bred och generell redovisning av avregleringsinsatserna i stort, så att strategin och mönstret i fråga om

¹⁷ Ädelmetallkontroll, Ds I 1984:11.

Enklare radiostörningskontroll, Ds I 1984:12.

Enklare kontroll av volym och vikt, Ds I 1985:4.

Bättre regelekonomi – En ny begränsningsförordning, Ds C 1986:14.

Enklare och färre regler – en metodstudie, Statskontoret 1987:25.

¹⁸ Delegationen för genomförande av ett regeringens avregleringsprogram för 1993/94, m.m., Dir. 1993:113.

marknadseffektivitet belyses. Delegationen skulle tillgodogöra sig information om konkurrensbegränsningar och etableringshinder som delar av det offentliga regelverket medför och därvid vid behov ta lämpliga initiativ för att väcka frågor om förändringar som stärker konkurrensen. I detta sammanhang skulle delegationen kunna låta genomföra studier om möjligheter till förenklingar och avregleringar som underlättar företagande samt som belyser problem och konsekvenser som kan uppkomma vid genomförandet av konkreta avregleringar.

I sitt arbete skulle delegationen också uppmärksamma förslag om nya eller ändrade regler från det offentliga utredningsväsendet och i förekommande fall låta bredda beredningsunderlaget för ett visst förslag genom komplettering med en särskild granskning ur marknadseffektivitetssynpunkt. Slutligen ingick också i delegationens uppgift att sprida information om och bilda opinion för avregleringsarbetets ekonomiska funktioner och för betydelsen av marknadseffektivitet när det gäller att trygga sysselsättningen och att tillgodose samhällsekonomins och konsumenternas intressen.

I november 1993 redovisade delegationen sin första rapport.¹⁹ I den presenterades ett program omfattande 95 olika förslag som var under utredning. I sin andra rapport²⁰, avlämnad i maj 1994, redovisade delegationen bakgrunden till avregleringsdelegationens arbete och förslag, erfarenheterna av effekterna av avregleringar utomlands och i Sverige, kommentarer till avregleringsprogrammet samt ett förslag till rullande system för aktiv avreglering. Vidare redovisades ett antal checklistor och analysinstrument för regelgranskning.

5.4 Statsrådsberedningens checklista

År 1990 lämnade Statsrådsberedningen vissa allmänna instruktioner för lagstiftningsarbetet i Regeringskansliet. Dessa har uppdaterats vid flera tillfällen – senast 1995.²¹ De viktigaste förändringarna i den senaste versionen är föranledd av Sveriges medlemskap i EES/EU.

I promemorian framhålls vikten av att kostsamma, onödiga och ineffektiva åtgärder undviks, att lämpliga styrmedel väljs och att rättsreglerna görs ändamålsenliga, enkla och klara. Som underlag för ett beslut om

¹⁹ Ett avregleringsprogram – Avregleringsdelegationens första rapport till regeringen, nov. 1993 (93-11-29).

²⁰ Avreglering för tillväxt och fler jobb – Avregleringsdelegationens andra rapport till regeringen, Huvudrapport med bil. 1-9.

²¹ Att styra genom regler? – Checklista för regelgivare, Statsrådsberedningen, PM 1995:2.

regler bör en analys ske utifrån fem allmänna frågor och tre frågor närmare inriktade på själva regelstyrningen. De allmänna frågorna är:

- Vad är problemet?
- Behövs någon åtgärd över huvud taget?
- Vilka alternativa styrmedel kan användas?
- Vilket resultat ger en konsekvensutredning och vilket styrmedel bör slutligt väljas?
- Hur sker uppföljning och utvärdering?

Vad gäller regelstyrningen skall följande tre frågor besvaras:

- Hur bör de rättsliga problemen lösas?
- Hur bör reglerna sedan tillämpas i praktiken?
- Hur bör reglerna utformas språkligt?

5.5 Kommittédirektiv om prövning av offentliga åtaganden

År 1994 beslöt regeringen om ett direktiv innehållande riktlinjer för hur kommittéer och särskilda utredare förutsättningslöst skall pröva offentliga åtaganden.²² Enligt direktivet ställs även krav på redovisning av hur effekterna av genomförd verksamhet skall analyseras samt hur utredningsförslag skall finansieras. Kraven i direktivet motiveras med den förändring i styrningen av den offentliga verksamheten som skett mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen med stora underskott i de offentliga finanserna.

Enligt direktivet skall en utgångspunkt vid analysen vara en antagen situation utan ett offentligt åtagande. I analysen skall för- och nackdelar med ett offentligt åtagande liksom utan ett sådant åtagande bedömas. Vidare framhålls att värdet av ett offentligt åtagande måste vägas mot de samhällsekonomiska kostnader som en sådan åtgärd medför.

Enligt direktivets riktlinjer skall vid prövningen anges de bakomliggande, egentliga målen för den verksamhet som utreds och prövas förutsättningslöst om åtagandet bör vara en offentlig angelägenhet. Resultatet skall ligga till grund för kommitténs fortsatta överväganden om t.ex. lämpliga medel. Om prövningen leder till att ett offentligt åtagande förordas, skall lämplig nivå för verksamheten – statlig, landstingskommunal eller kommunal – anges. Varje kommitté skall redovisa en utvärdering av sitt förslag till nytt offentligt åtagande liksom förslag till hur avveckling av befintligt åtagande skall genomföras. Varje

²² Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden, Dir 1994:23.

kommitté åläggs vidare att analysera hittills uppnådda resultat av förekommande offentliga åtaganden på utredningsområdet. Likaså skall möjligheterna till och effekterna av besparingar, effektiviseringar och inkomstökningar på utredningsområdet analyseras.

Förslag som innebär kostnadsökningar eller inkomstminskningar skall åtföljas av en redovisning av hur finansiering av förslaget skall ske. Åtgärder som påverkar den kommunala sektorn skall åtföljas av en bedömning av de kommunalekonomiska effekterna liksom en redovisning av förslagets finansiering. Varje kommitté åläggs slutligen att redovisa konsekvenserna av sina förslag.

Kompletterande instruktioner till departementen för tillämpning av direktivet har lämnats av statsrådsberedningen i ett cirkulär.²³ I direktivet pekas bl.a. på det kompetenskrav på utredarna som krävet på konsekvensanalyser medför. För att säkerställa att kravet på konsekvensanalyser fullföljs föreslås bl.a. att en samrådsskyldighet med en stabsmyndighet till regeringen skrivs in i direktiven.

5.6 Regeringsbeslut om systematisk genomgång i Regeringskansliet av företagsregler

I september 1994 beslöt regeringen om en ordning för systematisk genomgång i Regeringskansliet av företagsregler.²⁴ Genomgången skulle sätta strålkastaren på marknadseffektiviteten. Enligt beslutet skall alla departement under kommande fyraårsperiod gå igenom de företagsregler de ansvarar för och se hur de fungerar. Såväl lagar som förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd skall omfattas av genomgången. Testpaneler skall inrättas med företrädare för små och medelstora företag med uppgift att ge regeringen synpunkter på hur specifika regler påverkar konkurrenskraften och vilka kostnader de medför. Vidare skall s.k. granskningsgrupper inrättas. Dessa skall var och en ha ansvar att granska var sin sektor av ekonomin och se vilka regler som i onödan hindrar företagen och marknaden att arbeta effektivt. Enligt beslutet skall varje departement ansvara för arbetet inom

²³ Kommittéernas prövning av offentliga åtaganden – tillämpning av dir. 1994:23, Statsrådsberedningen/Finansdepartementet, Cirkulär 1995:11 ”Problem- och konsekvensanalyser i författningsarbetet”.

²⁴ En ordning för systematisk genomgång i Regeringskansliet av företagsregler, Protokoll vid regeringssammanträde 1994-09-01, dnr N94/1214.

sitt regelområde medan Närings- och handelsdepartementet skall ansvara för samordningen.

Regelgenomgången och analysarbetet skulle särskilt ta fasta på följande aspekter:

- klargöra vad som är en uppgift för det allmänna
- finna de bästa och billigaste styrmedlen bland informationsbaserade, administrativa och ekonomiska sådana
- speciellt beakta de små och medelstora företagens situation
- få en klar struktur i reglerna
- göra reglerna enkla, klara och lätta att överblicka
- undvika onödig detaljreglering
- granska om reglerna med tiden blivit felaktiga, onödiga, föråldrade, kostnadsdrivande, ineffektiva eller icke ändamålsenliga, t.ex. därför att marknadssituationen har förändrats sedan de skrivits
- uppmärksamma reglers effekter på marknadseffektiviteten generellt och vid behov pröva detta genom djupare konsekvensanalyser på marknadsnivå
- särskilt uppmärksamma alternativa styrmedel, t.ex. funktionskrav, ekonomiska styrmedel såsom avgifter respektive information
- granska reglers marknadseffektivitet
- överväga avreglering och marknadslösningar.

5.7 Problem- och konsekvensanalyser

5.7.1 Problemanalyser

Problemanalysen är den utredning som söker ringa in ett problem och ta fram olika alternativa lösningar på detta. Sådana lösningar kan vara information, utbildningsinsatser och regleringar.

Problemanalysen är mycket viktig i regelförenklingsarbetet och bör göras så tidigt som möjligt. Många gånger kan resultatet bli att ingen åtgärd alls bör vidtas. Reglering skall vara ett sistahandsalternativ.

5.7.2 Konsekvensanalyser

I detta stycke konkretiseras vad som åsyftas med en konsekvensanalys. Ofta används i stället begreppet samhällsekonomisk analys. Den sistnämnda typen av analys av en åtgärd innebär att man :

1. kartlägger vilka betingelser/generella krav som ändras på grund av åtgärden
2. kartlägger vilka som får sina arbetsförutsättningar ändrade av åtgärden
3. analyserar i vilken riktning effekterna verkar
4. omvandlar alla effekter i kostnads- eller intäktstermer
5. beräknar/uppskattar kostnaderna och intäkterna
6. beräknar en nettokostnad/nettointäkt.

Eftersom många effekter inte går att mäta i ekonomiska termer utan enbart kan uttryckas kvalitativt eller primärt mäts genom en annan kvantitativ variabel än kronor krävs ofta att kostnader eller intäkter av åtgärden uppskattas. Detta sker ofta med hjälp av en modell enligt vilken en kvantitativ variabel av ett slag omräknas till ekonomiska termer eller enligt vilken en kvalitativ variabel uppskattas i ekonomiska termer. Omräkningen i sig innebär att en sådan kalkyl bygger på många schabloner och förutsättningar. En samhällsekonomisk kalkyl blir därmed alltid osäker, osäkrare ju fler och ju viktigare faktorer som måste uppskattas.

Ytterligare en svårighet med en samhällsekonomisk kalkyl av en statlig åtgärds effekter är kopplade till effekternas spridning över tiden. Effekter kan vidare vara av engångskaraktär, vara kortsiktiga eller långsiktiga.

Om svårigheterna är för stora för att en någorlunda välgrundad samhällsekonomisk analys skall kunna genomföras kan det vara bättre att göra en mer begränsad konsekvensanalys. Den skulle då innebära att man stannar vid steg 3 ovan och därefter gör en mer kvalitativ bedömning av omfattningen/betydelsen av de olika effekterna.

Rent konkret kan konsekvensanalysen brytas ner i ett antal centrala frågor. Skall konsekvensanalysen vara heltäckande blir antalet frågor, trots koncentration till de viktigaste, besvärande stort. För att vara hanterbar måste analysen därför koncentreras till de sektorer som i sammanhanget anses vara de viktigaste.

Frågorna bör formuleras så att det finns en tydlig och välgrundad koppling till ett antal centrala slutsatser som har stark relevans för de ställningstaganden som konsekvensanalysen skall utgöra underlag för. I detta sammanhang är det frågor som rör näringslivets arbetsbetingelser och regleringens primära syfte som är de faktorer som skall vägas mot varandra. Frågorna bör därför vara centrala ur näringspolitisk synpunkt.

5.7.3 Inriktningen av konsekvensanalysarbetet i Regeringskansliet

För en konsekvensanalys med inriktning på att ge underlag för bedömning av en reglerings effekter på näringslivets arbetsförutsättningar för att kunna väga dem mot de resultat som kan uppnås inom dess primära målområde bör bl.a. följande frågor vara centrala:

1. Leder regleringen till särskilda problem för små företag?
2. Leder regleringen till att svenska företags kostnadsläge relativt företag i viktiga konkurrentländer ökar?
3. Leder regleringen till tekniska handelshinder?
4. Strider regleringen mot EU:s regler för statsstöd?
5. Står regleringen eller dess tillämpning i strid med de svenska konkurrensreglerna eller EU:s konkurrensregler?
6. Leder regleringen till att de regler som måste iakttas av näringsidkaren vid etablering av verksamhet blir fler, mer komplicerade och/eller för med sig mer omfattande/komplicerade ansökningar om tillstånd m.m.?
7. Ställer regleringen krav på kapitalkrävande investeringar? Då tillgången på kapital är starkt begränsad för små företag hämmar sådana regleringar starkt tillväxten i små- och medelstora företag
8. Påverkas kostnaderna för produktionsfaktorer som är särskilt tunga i branscher som är centrala för svensk ekonomi?
9. Påverkas kostnaderna för sådana produktionsfaktorer som har stor betydelse för företag eller branscher som främst är lokaliserade till glesbygd?
10. Leder regleringen till krav på omfattande förändring av produkterna från en viss bransch eller de produktionsmetoder som används i densamma som förutsätter större FoU-insatser och vilka möjligheter har företagen att få detta FoU-behov tillgodosett?
11. Leder regleringen till stark förändring av den erforderliga kompetensprofilen hos personalen och på vilken tidshorisont måste denna förändring ske?
12. Medför regleringen krav på ny uppgiftsinsamling som även måste omfatta små företag?

För att visa relevansen i de valda frågorna kompletteras beskrivningen av frågebatteriet med en redovisning av vilka slutsatser som alternativa svar kan resultera i.

5.7.4 Frågebatteri och slutsatser

Fråga 1: Ger regleringen större negativa effekter för småföretag jämfört med andra företag? Om en reglering ger samma kostnad i alla företag drabbar detta de mindre företagen relativt hårdare.

Fråga 2: Ökar kostnadsläget för svenska företag relativt kostnadsläget för företag i de viktigaste konkurrentländerna försvåras de svenska företagens konkurrens dels på hemmamarknaden, dels på exportmarknaderna, med risk för konsekvenser för sysselsättningen i Sverige.

Fråga 3: Om en reglering leder till tekniska handelshinder måste regleringen med all sannolikhet ändras. Exempelvis kan det vara fråga om säkerhetskrav m.m. som leder till krav på produkter och tjänster som kraftigt avviker från vad som gäller i andra EU-länder men även i länder utanför EU. Avvikelsen kan avse dels kravnivån, dels utformningen av kraven – kravspecifikationen. EU-reglerna förbjuder i princip sådana regleringar och detsamma gäller WTO.

Fråga 4: Inledningsvis kan konstateras att statligt stöd till företag i princip är förbjudet. Regionalpolitiskt stöd kan medges inom ramen för EU:s regler för regionalt stöd. Vissa EU-stöd förutsätter nationella stöd, t.ex. för FoU och småföretag och nyetablering. Vidare kan noteras att även skatter som differentieras mellan branscher eller på annat sätt, kan bedömas som statsstöd. I sammanhanget kan vidare noteras att statligt kapitaltillskott till statliga bolag – motsvarande torde gälla kommunala bolag – som inte ges på kommersiella villkor betraktas som statsstöd.

Fråga 5: Svenska konkurrensregler liksom EU:s förbjuder konkurrensbegränsande samverkan, missbruk av dominerande ställning samt förbud mot företagsförvärv som leder till dominerande ställning. Då samverkan mellan företag inte behöver leda till skadlig konkurrensbegränsning utan t.o.m. förbättra den, t.ex. när små företag samverkar, kan sådan samverkan medges genom särskilt beslut om s.k. gruppundantag.

Fråga 6: Om en reglering eller förändring av en befintlig reglering leder till att de regler som måste iakttas vid etablering blir fler och mer komplicerade utgör det en etableringshämmande faktor. Fler och mer komplicerade tillstånd som måste sökas vid etablering leder till att etableringsfasen blir mer tidskrävande vilket också leder till ökade etableringskostnader. Exempelvis kan det krävas utökat expertisstöd vid etableringen som drar med sig kostnader.

Fråga 7: En reglering som medför att kravet på investeringar för en verksamhet ökar medför dels att det blir svårare för nya aktörer att komma in på marknaden, dels för små företag att konkurrera med stora.

Höga investeringskrav leder till att skalfördelarna ökar. Vidare har små företag i regel svårare att klara kapitalförsörjningen. Sammantaget slår en sådan reglering mot nyföretagande och tillväxten i små företag.

Fråga 8: Regeländringar kan höja produktionskostnaderna för en grupp företag. Är dessa företag koncentrerade till en för svensk ekonomi viktig bransch som består av stora företag slår det mot sysselsättningen i Sverige. Företagen torde – i varje fall på sikt – kunna kompensera sig genom att flytta verksamheten.

Fråga 9: Är det företag vars produktionskostnader är koncentrerade till glesbygd får detta regionalpolitiska konsekvenser. Sysselsättningen i dessa företag hotas vilket i sin tur får följeffekter på andra näringar liksom serviceutbudet i dess regioner.

Fråga 10: Om en reglering kräver omfattande förändringar i produktion eller produktionsmetoder krävs ofta FoU-insatser. Sådana kan ta tid och dessutom vara svåra att tidsbestämma. För små företag innebär FoU-insatser en särskild belastning då deras resurser att köpa in kompetens är mer begränsade och FoU-verksamhet är förenad med vissa skalfördelar.

Fråga 11: Regelförändringar som medför omfattande förändringar i den kompetensprofil som företagets anställda måste motsvara är ofta tidskrävande att genomföra. Dels kan arbetsmarknadslagstiftningen skapa svårigheter, dels krävs det att efterfrågade kompetenser finns tillgängliga. Krävs utbildningsinsatser kan omställningen vara tidskrävande.

Fråga 12: Små företag bygger sin konkurrensstyrka till icke obetydlig del på att de dels har litet internt behov av en omfattande informationsinsamling och bearbetning för sin administration, dels – och detta delvis beroende på det nyss nämnda särdraget – har större flexibilitet jämfört med stora företag. Regleringar som leder till ökade externa informationskrav försvagar därför de särdrag hos småföretagen som ger dem deras konkurrensförmåga och förstärker de skalfördelar som de stora företagen har.

5.8 Nuvarande ordning – myndigheternas arbete med problem- och konsekvensanalyser

Som tidigare nämnts gäller enligt verksförordningen att myndigheterna innan de beslutar om nya eller förändrade föreskrifter skall ha gjort en problem- och konsekvensanalys av sitt förslag till förändring eller ny föreskrift. Detsamma gäller utredningar och Regeringskansliet. Ofta blir det fråga om att redovisa konsekvenserna av de föreskrifter som man redan bestämt sig för att införa i stället för att låta problem- och konsekvensanalysen avgöra om och i så fall vilka föreskrifter som verkligen behövs. Det är en allmän uppfattning att myndigheternas arbete med problem- konsekvensanalyser är otillfredsställande. En förklaring kan vara bristande kompetens. Vidare är uppgiften i sig ofta relativt omfattande och ligger i den senare delen av arbetsprocessen. Detta trots att problem- och konsekvensanalysen bör vara det första som genomförs vid ett givet problem. Problem- och konsekvensanalyser aktualiseras ofta vid en tidpunkt när arbetet råkar i tidspress. Slutligen kan en orsak vara att uppfattningen om de förväntade krav som olika intressenter ställer på problem- och konsekvensanalyser gör att det uppfattas som en övermäktig arbetsuppgift. Som tidigare nämnts torde en problem- och konsekvensanalys för många innebära en samhälls-ekonomisk kostnads- och intäktsanalys. Då en sådan ofta är svår att göra leder det ibland till att inte ens en kvalitativ analys genomförs.

5.8.1 Remissförfarandet

Ett instrument för att få en kartläggning av vilka konsekvenser en reglering kan medföra är att låta olika intressenter som kommer att beröras av förslaget yttra sig över det. Detta sker genom det remissförfarande som allmänt tillämpas av regeringen. Även på myndighetsnivå tillämpas ett remiss- eller samrådsförfarande som ger tillfälle till en sådan kartläggning. På lagstiftningsnivå kan konsekvenserna ibland vara svåra att fastställa då lagstiftningen inte är tillräckligt konkret och klarhet först nås när den tillämpats i praxis. Detta gör att remissinstansernas bedömningar blir mer svävande och svårbedömbara för den remitterande myndigheten.

Ibland används av Regeringskansliet hearings som alternativ till en formell remiss. Hanteringen av den erhållna informationen skall i princip vara identisk med handläggningen av en formell remiss. Dessutom medges att skriftliga synpunkter inlämnas till Regeringskansliet.

5.9 Riksrevisionsverket

Sedan början av 1970-talet har Riksrevisionsverket (RRV) enligt reglerna i begränsningskungörelsen (1970:641) haft till uppgift att följa myndigheternas regelgivning och bedöma de kostnadsmässiga konsekvenserna av verksamheten. Denna uppgift fullföljdes fram till år 1995 inom ramen för effektivitetsrevisionen (förvaltningsrevisionen). Bakgrunden till utfärdandet av begränsningskungörelsen var den överenskommelse som träffats mellan regeringen och kommunförbunden om att försöka stoppa kommunalskattehöjningar. Under 1970-talet inriktades därför RRV:s granskning mot myndighetsregler inom kommunala områden såsom äldreomsorg, barnomsorg, brandskydd och fysisk planering. Granskningarna avsåg frågan hur myndigheterna styrde genom regler, i vilken utsträckning de utrett reglernas kostnadsmässiga konsekvenser och om de i enlighet med kungörelsen hade underställt regler som innebar en väsentlig kostnadsökning regeringens prövning. Under denna tid förelåg det stor oklarhet bland myndigheterna om vad som menades med regler i kungörelsens mening och bristande förståelse för kungörelsens närmare innebörd. År 1979 gav RRV därför ut skriften *Vägledning för tillämpning av begränsningskungörelsen*. I denna framhölls att begränsningskungörelsen även gäller för regler som riktar sig mot näringslivet.

I början av 1980-talet genomfördes ett antal granskningar av regler om teknisk provning och kontroll. Delstudier gjordes om kostnadskonsekvenser av reglerna för hissar, grävmaskiner samt vågar och bensinpumpar. I slutrapporten *Granskning av föreskrifter om teknisk provning och kontroll* (RRV 1982) föreslogs en övergång mot s.k. öppna kontrollsystem.

I rapporten *Besparingar genom avreglering* (RRV 1982) redovisades en översikt över avregleringsarbetet i Sverige samt generella åtgärder för regelförenklning enligt följande:

- ersätt metodnormer med resultatnormer
- slopa onödiga tillstånd
- ersätt rutinkontroller med systemkontroll
- avskaffa dubbelkontroller
- minska procedurreglerna
- differentiera kraven
- ge övergångstider
- ompröva standarder.

I rapporten *Yrkesmässig lastbilstrafik – lagstiftningens betydelse för en sund och rationell trafik* (RRV 1983) föreslogs att behovsprövningen för att bedriva linjetrafik skulle slopas.

I rapporten *Den statliga regleringen och tillsynen av sotningsväsendet* (RRV 1985) föreslogs att sotningsintervallen borde förlängas och sotningsmonopolet avskaffas.

På uppdrag av regeringen genomförde RRV 1986 en studie av de regler och registreringsförfaranden som aktualiseras i samband med start av företag. Resultatet redovisades i rapporten *Samordnat myndighetsagerande (RRV 1986)*. En övergripande slutsats av studien var att de problem vad gäller bristande samordning som företagen möter till stor del beror på sektoriseringen av lagstiftningen och myndighetsorganisationen. För att förbättra samordningen krävs därför förändringar i lagstiftningen och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter.

Under 1980-talet granskade RRV i ett tiotal fall kostnadsberäkningar av regler som underställts regeringens prövning enligt begränsningskungörelsen. Härvid konstaterades att myndigheterna oftast kraftigt underskattat kostnaderna. Ett exempel på detta var Datainspektionens regler om datasäkerhet (RRV 1988).

En ny begränsningsförordning (1987:1347) trädde i kraft år 1988 som innebar att kraven på myndigheternas konsekvensutredningar skärptes. Utredningarna skulle dokumenteras och kommuniceras med dem som berörs av regelförslagen. Dessutom ålades myndigheterna att följa upp effekterna av utfärdade regler. RRV skulle följa hur myndigheterna tillämpade förordningen samt meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen. I juni 1988 beslutade RRV om sådana föreskrifter. I dessa preciserades kraven på myndigheternas konsekvensutredningar samt skyldighet att efter att myndigheten beslutat om en regel tillställa RRV konsekvensutredningen.

I anslutning till den nya förordningen fick RRV i uppdrag av regeringen att svara för metodutveckling, information och rådgivning till de regelgivande myndigheterna. Uppdraget redovisades i rapporten *Regelekonomi – begränsningsförordningen i praktiken (RRV 1990)*.

RRV:s uppgift var såväl främjande som kontrollerande. RRV valde att i allt väsentligt satsa på att stödja de regelutfärdande myndigheterna och Regeringskansliet i frågor som gällde regelekonomi och tillämpningen av förordningen. Kontrollverksamheten bedrevs i huvudsak i form av muntlig dialog med myndigheterna i enskilda ärenden.

År 1993 utvärderade RRV begränsningsförordningen. I rapporten *Begränsningsförordningen – förslag till förbättrad tillämpning (RRV 1993:26)* konstaterades bl.a. följande:

- Den externa kontrollen av att myndigheternas regelarbete uppfyller begränsningsförordningens krav är otillräcklig.
- De handläggare som arbetar med regelgivning har bristande kunskaper om begränsningsförordningen med tillhörande föreskrifter.

I rapporten föreslog RRV följande åtgärder för att skapa en bättre efterlevnad av begränsningsförordningen:

- Tillsynsmyndigheten bör ges en starkare ställning och kunna begära att en myndighet inhämtar regeringens medgivande innan den beslutar en regel.
- Företrädare för dem som kostnadsmässigt berörs av en regel bör ges möjlighet att begära att tillsynsmyndigheten granskar konsekvensutredningen av en regel.
- Den interna styrningen av myndigheternas regelarbete och tillämpningen av begränsningsförordningen bör förbättras.
- Myndigheterna bör erbjudas ytterligare utbildning i regel ekonomi.
- Regler som avser ett direkt införlivande av EG-regler enligt EES-avtalet bör undantas från begränsningsförordningens bestämmelser.

År 1994 upphävdes begränsningsförordningen och reglerna om krav på konsekvensutredningar överfördes till avsnittet "föreskrifter" i verksförordningen. Förändringen innebar att RRV, utöver dem som berörs av reglerna, skulle beredas tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Vidare innebar ändringen att regeringens medgivande endast krävs för föreskrifter som leder till inte oväsentligt ökade kostnader. Kravet på regeringsmedgivande gällde enligt begränsningsförordningen i fråga om alla regler som kunde antas leda till icke oväsentligt ökade kostnader, dvs. även för s.k. allmänna råd. Bestämmelserna om att RRV skulle följa myndigheternas tillämpning av begränsningsförordningen och utfärda föreskrifter överfördes till förordningen (1988:80) med instruktion för RRV. I Instruktionen (3§ punkt 13) angavs även att RRV skall utveckla metoder för myndigheternas konsekvensutredningar enligt verksförordningen.

År 1994, i samband med att nämnda författningsändringar gjordes, överfördes uppgiften att utveckla metoder för konsekvensutredningar, följa tillämpningen och vid behov meddela föreskrifter i fråga om konsekvensutredningar från avdelningen för Effektivitetsrevision till avdelningen för Ekonomistyrning. Några föreskrifter har inte meddelats men en skrift Konsekvensutredning (RRV 1996:38) om vad statliga myndigheter skall göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd har getts ut.

Inom avdelningen för Ekonomistyrning handläggs de konsekvensutredningar som tillställs RRV enligt en checklista som utformats för att systematiskt samla in, bearbeta och sammanställa för uppföljning relevanta uppgifter om föreskrifter och konsekvensutredningar. RRV har byggt upp en databas över myndigheternas regelgivning genom att vissa uppgifter om varje utredning kodats in i databasen i samband med handläggningen. Syftet med databasen är att systematisera informationen om föreskrifternas motiv, struktur m.m. Databasen innehåller för närvarande ca 900 poster.

RRV gör som regel en mycket översiktlig granskning av de föreskrifter och konsekvensutredningar som tillställs verket. I regel lämnas ärendet ad acta. Någon kontroll över att alla regler och konsekvensutredningar tillställs RRV görs inte.

För att klara kraven på anslagssparande har RRV prioriterat ned uppgifterna inom regelområdet. Detta har godtagits av regeringen som på förslag av RRV i verkets instruktion tagit bort bestämmelsen om att RRV skall utveckla metoder för myndigheters konsekvensutredningar.²⁵

I den förestående omstruktureringen av RRV har arbetet med konsekvensanalyser inte någon given plats. Verket borde därför, i samband med att förslagen i denna rapport förverkligas, fräntas alla uppgifter inom detta område.

5.10 Utvärdering av de svenska initiativen på regelförenklingsområdet

De ovan beskrivna regelförenklingsinitiativen har pågått under lång tid. Tyvärr har de inte lett till att reglerna blivit färre eller ökat långsammare i antal. Tvärtom har regeltillväxten alltsedan begränsningsförordningen från 1970 varit konstant trots att såväl metoder som intentioner varit goda. Förklaringen är flera:

- Avsaknad av politisk uppbackning av frågan. Regelförenklingsinitiativen har ofta haft stark motvind. Skarorna som arbetar för reglering är starka och månghövdade. Denna obalans kan uppvägas om frågan ges tillräckligt stor politisk vikt.
- Osammanhängande struktur. Regelförenklingsarbetet har varit spritt på olika delar av statsförvaltningen. Ett samlat grepp kring regelproblematiken har saknats. Detta är speciellt viktigt med tanke på Sveriges myndighetsorganisation. Regelreformer måste av denna anledning ske i de enskilda myndigheterna, där sakkunskapen finns.
- Alltför små personella resurser. Stora personella resurser krävs för att administrera en genomgripande regelreform, speciellt i ett inledande skede. Dessa resurser har hittills inte ställts till förfogande.

²⁵ Uppgiften att utveckla metoder försvann 1996-01-01 då instruktionen för RRV (1988:80) ändrades genom förordningen 1996:1169.

6 Internationella erfarenheter

I detta kapitel beskrivs hur andra europeiska länder framgångsrikt arbetat med regelförenkling.

Dessutom beskrivs arbetet med metod- och policyutveckling på regelområdet i OECD och EU.

6.1 Storbritannien

Regelförenkling har pågått länge i Storbritannien och under olika regeringar. För ca fyra år sedan intensifierades arbetet då Deregulation Unit (DRU) fick ökad politisk vikt. Denna enhet låg under Cabinet Office, statsministerns kansli, som i Sverige närmast motsvaras av Statsrådsberedningen. Enheten låg direkt under vice statsministern, vilket garanterade att frågorna fick en prioriterad ställning. Till DRU inrättades ett utskott, ”task force”, som var rådgivande enhet. Den bestod av företagsledare och fungerade som idégivare till DRU men även som kontrollanter – de var garantin för att DRU:s arbete inte rann ut i sanden. DRU har dels arbetat med att se över gamla regler, dels med att reformera den process som skapar regler och lagar.

Efter regeringen Blairs tillträde har enheten bytt namn till Better Regulation Unit (BRU), vilket avspeglar en något annorlunda inriktning i arbetet.

En av de viktigaste reformer som DRU införde är cost-benefit-analysen. Denna tvingande rutin tillämpas när en ny lag bereds. Den som föreslår en ny lag som påverkar företag måste redovisa de kostnader som förändringen skulle innebära – både kostnaden för företagen och de samhällsekonomiska kostnaderna. På så vis kan nyttan av reformen vägas mot kostnaderna och även olika reformer vägas mot varandra. För att göra cost-benefit-analysen kontaktas ett antal företag. Dessa får svara på frågor om vilka kostnader en ny regel skulle skapa. Med deras svar som underlag beräknas den aggregerade kostnaden för hela Storbritannien. En annan nyhet som införts i samma anda som DRU är revision av nya lagar. Alla nya lagar revideras efter två år. Om de fungerar sämre än som var tänkt tas de bort.

På BRU arbetar ca 40 tjänstemän och dess inflytande är till stor del beroende av dess status i andra departement. Enheten har t.ex. ingen formell makt att stoppa lagar utan kan endast peka på följderna. Goda kontakter med departementen och en hög status i administrationen ger den dock ett informellt inflytande. Mark Addison på BRU menade i samtal med Småföretagsdelegationen att DRU var fruktat i regeringskansliet och att detta ibland var kontraproduktivt. Kommunikationen fungerade inte eftersom somligt doldes för DRU. Just kommunikationen med departementen är viktig eftersom BRU:s möjlighet att påverka lagförslag framför allt finns tidigt i en regels beredningsprocess.

6.1.1 Ändrad inriktning i arbetet

BRU har en något annorlunda inriktning än DRU hade. BRU har förstärkt en tendens i arbetet som DRU påbörjade, att inte lägga lika stor vikt vid det existerande regelverket, utan att försvara de landvinningar i den regelskapande processen som DRU gjorde. Det visade sig vara mycket svårt att ge sig på existerande regelverk. Många menar att det är bättre att se till att nya regler blir enligt enhetens normer.

De flesta som Småföretagsdelegationen talat med anser att namnbytet är av godo eftersom begreppet "deregulation" leder till onödigt motstånd och inflammerad debatt.

6.1.2 Arbetet på departementsnivå

Regelförenklingsarbetet sker inte bara i BRU. På varje departement finns en person med ansvar för regelförenklingsarbetet. Han har täta kontakter med BRU som kan ge support om förändringsmotståndet i departementet är stort. Eftersom DRU hade hög politisk prioritet var det till stor hjälp för departementstjänstemän att ha DRU "i ryggen" när de verkade för regelförenkling eller bättre cost-benefit-analys på respektive departement.

6.1.3 Vad har Deregulation Unit uppnått?

Hur framgångsrik DRU var är omtvistat. När DRU startade sitt arbete gjordes storstilade politiska utspel där det presenterades långa listor på områden som skulle avregleras. I jämförelse med de storstilade intentionerna har resultatet inte varit överväldigande. De verkligt problematiska och snåriga regelverken har inte förändrats i den utsträckning som

många företagorganisationer hoppades. På vissa områden har genomgripande avregleringar gjorts, men dessa tenderar att vara av mindre vikt för småföretagen. En av de viktigaste förändringarna är att butiker numera tillåts hålla söndagsöppet.

DRU har i huvudsak åstadkommit följande:

- Avreglering i tidigare regelverk. Detta arbete har dock inte infriat förväntningarna. Även ambitionsnivån var högre än det resultat som uppnåtts. Av hänsyn till motstånd kunde DRU inte ändra på de regler som mest behövde ändras. I stället koncentrerades arbetet till de regler som gick att förbättra.
- Ändring i den regelskapande processen.
- Förändring av attityder till regler i kanslihuset och i samhället. Det brittiska industriförbundet, Confederation of British Industry (CBI), menar att det finns en tradition i kanslihuset att lagstifta så fort ett problem dyker upp. Om BRU kan förändra detta är det ett stort framsteg. Ofta är lagstiftning inte den bästa lösningen.

Det område där DRU anses mest framgångsrik är att man ändrat på den process i vilken regler blir till. Cost-benefit-analysen verkar fungera tillfredsställande om än inte perfekt. Det finns alltid en risk att den inte görs på ett bra sätt och att kostnader för en ny regel underskattas.

6.1.4 Vilken är nyckeln till DRU:s framgång?

Enligt Bruce Ballantine, Business Decisions Limited, London, är följande viktigt för utfallet av Storbritanniens regelförenklingsinitiativ:

- centralt placerad grupp på hög politisk nivå
- effektiv konsult hjälp (t.ex. med cost-benefit-analyser)
- revision (har nya regler uppfyllt sitt syfte?)
- försök att hitta alternativ till regleringar.

DRU har utarbetat följande checklista vid regelgivning:

1. Öppenhet (Transparency). Målen med en ny regel måste vara uttalade och kända. De som omfattas av regler skall känna till vad regeln kräver av dem och vad myndigheter kommer att kräva. Regler skall följas av förklaringar skrivna på vanlig engelska.
2. Ansvar (Accountability). Regelskapare är ansvariga inför regering, medborgare och parlament. De som berörs av en ny regel skall tillfrågas vid ny lagstiftning. Överklagandemöjligheter skall vara rättvisa och effektiva. Information om överklagan skall vara tillgänglig och väl spridd.
3. Ändamålsenlighet (Targeting). En regel skall vara ändamålsenlig. Prickskytte i stället för skjutande med hagelskott. Målstyr om möjligt. De som berörs av en regel skall ha en viss frihet att välja hur

målen med regler skall uppnås. Gamla regler skall omprövas med jämna mellanrum. Om de inte är ändamålsenliga skall de göras om eller tas bort.

4. Konsekvens (Consistency). Ny regelgivning skall passa in i mönstren för den gamla. Den skall vara kompatibel med EU:s och internationell frihandelspolicy.
5. Proportionalitet (Proportionality). Alternativ till regelgivning skall beaktas till fullo. Konsekvenser för dem som påverkas av reglerna skall beaktas för att finna en balans mellan risker och kostnader. Tänk smått först (Think small first): om små företag klarar av en regel så gör stora företag det. Det omvända gäller inte. Därför bör lagstiftningen utformas efter småföretagens förutsättningar. Tillsyn efter förnuft. Inspektion skall bedrivas och repressalier efter regelöverträdelser ges i proportion till hur allvarlig frågan är.

6.2 Nederländerna

I Nederländerna har regelförenklingsarbetet sin bakgrund i en regeringsförklaring från 1994 där vikten av regelförenkling och lättnader i administrativa pålagor på företagen utgjorde en viktig del. I en efterföljande arbetsplan²⁶ betonades under rubriken ”Plugging the Leak” vikten av PKA, problem- och konsekvensanalys, för att öka regelkvaliteten i flera hänseenden.

I analyserna tas de nya regelförslagets positiva och negativa aspekter upp till belysning. Karaktäristiskt för den nederländska modellen är att den är byggd på den juridiska granskning som regler sedan gammalt genomgår. PKA i Nederländerna är inriktad på tre områden vilket gör den speciell:

1. konsekvenser för näringslivet
2. konsekvenser för miljön
3. konsekvenser för möjlighet att kontrollera om regeln efterlevs.

I denna text görs ingen närmare beskrivning av de båda senare punkterna.

Liksom i Storbritannien är PKA obligatoriskt i vissa fall²⁷

²⁶ Tweede Kamer (1994) Market operation, Deregulation and Legislative Quality.

²⁷ Andra länder, som Kanada, har arbetat med frivillighet.

6.2.1 Samarbete

Den nederländska modellen för regelförenkling har samarbete i regeringskansliet som en viktig beståndsdel. Även om det är Justitiedepartementet som har huvudansvaret för PKA sker alltid ett samarbete mellan handläggare från olika departement för att få alla konsekvenser ordentligt belysta.

6.2.2 Metod

Basen i holländsk PKA är en beräkningsmetod som heter MISTRAL²⁸. Med hjälp av MISTRAL kan myndighetskrav ledas till olika aktiviteter i företag, vars tidsåtgång mäts och värderas till ett pris. En regel får således en prislapp i gulden. Metoden är utvecklad av det nederländska Finansdepartementet och konsultföretaget EIM²⁹. Beräkningarna för MISTRAL görs i ministerierna av handläggare som besitter expertis i de olika sakfrågorna. Handläggarna fyller i ett frågeformulär om möjliga konsekvenser av en föreslagen regel. Förfarandet kallas Business Effect Test. Det är alltså tjänstemän som svarar på frågor om vilka effekter en viss regelförenkling skulle få för företagen. När kunskande inte finns på departementen anlitas hjälp utifrån, exempelvis genom att företagens organisationer konsulteras. Formulären skall fyllas i med så kvalificerade uppgifter som möjligt. Ett exempel: En handläggare som inte är miljöexpert kan på en tekniskt avancerad fråga angående miljökonsekvenser fylla i detta så gott hon/han förmår, t.ex. om energiförbrukningen kan tänkas öka eller minska med det nya regelförslaget.

6.2.3 Urvalsförfarande

I Nederländerna genomförs inte PKA på alla regelförändringsförslag. Ett urval sker både vad gäller vilka regler som skall genomgå PKA och hur omfattande den skall vara. En arbetsgrupp bestående av personer från samtliga departement bestämmer vilka regler som skall genomgå PKA. Denna arbetsgrupp har som hjälp i sitt arbete ställt upp följande kriterier för att en lag skall genomgå analysen:

²⁸ Measurement Instrument of Administrative Burdens.

²⁹ EIM Small Business Research and Consultancy är ett av nederländska staten ofta anlitat företag.

- regler på nationell nivå
- regler som kan förmodas få stor effekt på näringsliv, miljö eller möjlighet till kontroll.
- EU-regler som kan förmodas få nationella konsekvenser.
- strukturförändringar i finansiella eller beskattningsmässiga regelverk (t.ex. viktigare skatteändringar).

Dessa urvalskriterier gör att endast 8-10 procent av nya regler genomgår PKA i Nederländerna. Enligt nederländska Närings- och handelsdepartementet genomförs PKA på nästan samtliga nya regler inom miljöområdet och på ungefär hälften av de regler som har konsekvenser för näringslivet.

6.2.4 Support

Finans-, Miljö- och Justitiedepartementen har tillsammans bildat en supportgrupp eller "helpdesk" för information om metodik och tips för genomförande av PKA. De kan även ge konkret hjälp med bl.a. statistikinsamlingar av data rörande regleringseffekter. I de fall det krävs mer ingående analysarbete eller forskning för att utföra en noggrann PKA kan supportgruppen bistå med delfinansiering.

Nätverk

Supportgruppen har ett omfattande nätverk i regeringskansliet i Haag. Supportgruppen försöker agera som ett serviceorgan till andra delar i regeringskansliet. I starten lade supportgruppen ned mycket tid på att knyta informella kontakter på departementen, hålla föredrag osv. I samband med detta knöt supportgruppen kontaktpersoner på strategiska enheter till sig. Detta minskade motståndet mot PKA ute på departementen och ökade benägenheten att ställa frågor till supportavdelningen.

Neutralitet

Supportgruppen ser sig som neutral till de regelförslag på vilka PKA utförs. Därför tar den aldrig ställning till om analysen visar övervikt för positiva eller negativa aspekter. Än mindre tar supportgruppen ställning till om en regel bör införas eller ej. Detta avgörande lämnas till politikerna. Därför ses PKA oftare som möjlighet än hot för politiker och sägs nu vara en naturlig del av utformandet av politiken på departementsnivå.

6.2.5 Offentlighet

Resultatet av genomförd PKA, dvs. en regels möjliga positiva och negativa verkningar, publiceras i Nederländerna som bilaga till lagförslaget. Resultatet av analysen är därmed tillgängligt för allmänheten.

6.2.6 Kritik

Det uttalade målet med PKA är i Nederländerna att de politiska besluten skall bli mer välavvägda. Det är för tidigt att med säkerhet uttala sig om huruvida detta mål har uppfyllts eller ej. Vissa menar att PKA haft sin största betydelse i beredningen inför beslut. Omkring 20 procent av de regler som genomgått PKA rörande konsekvenser för företag modifierades eller drogs tillbaka³⁰.

Kritiken av den holländska PKA:n har även gällt att den är onödig i de fall där politikerna redan vet vad de vill besluta. Denna kritik framfördes speciellt när arbetet med PKA startade. Ibland är de verkliga motiven för en regel dolda. Rationellt beslutsfattande och politisk verklighet går sällan hand i hand. Ett exempel på detta är när en ny energiskatt skulle introduceras. PKA visade att skatten skulle få liten effekt på energiförbrukningen. Likaså visade analysen att den påstådda positiva effekten för sysselsättningen var ogrundad. Likväl beslutade parlamentet att införa den nya skatten på politiska grunder.

Den nederländska modellen innebär att PKA sköts i samförstånd och att konfrontation med handläggare som vill undvika analys är ovanlig. Holländarna arbetar med morot hellre än med piska. Detta hindrar inte att det finns möjlighet att ta till piska om detta skulle visa sig nödvändigt. Om inte PKA har genomförts ordentligt har supportgruppen och Justitiedepartementet befogenhet att begära in kompletterande information och även stoppa frågan från att bli behandlad på regeringssammanträde.

6.2.7 Arbetssätt

Den politiska ledningen i Nederländerna blir på ett tidigt stadium inblandad i PKA. Den binder från början upp sig för vilka regler som skall genomgå PKA. Detta gör att handläggarna på de olika departe-

³⁰ Detta gäller en mätperiod som omfattar andra halvan av 1995 samt hela 1996.

menten på ett tidigt stadium vet vilka regler som skall konsekvensutredas och vilka som inte skall det.

I Storbritannien, som jämförelse, kommer den politiska ledningen in i processen på ett senare stadium. Där lovar en minister på heder och samvete ("sign in blood") att PKA har genomförts och att resultatet har beaktats.

I Nederländerna är Justitiedepartementet den sista instans ett ärende genomgår innan det hamnar på regeringssammanträdet för beslut. Departementet skall vara garant för att den nya lagen inte bryter mot konstitutionen, rättsprinciper och internationella överenskommelser. Den nederländska PKA:n är en del av denna beredning i Justitiedepartementet. Man har utökat den ovan nämnda granskningen med tre nya punkter: företags-, miljö- och kontrollgranskning. PKA är därför inte en främmande fågel i den nederländska regelprocessen utan en utökning av den befintliga beredningen av lagar.

Arbetet med PKA utgör en del av ett regelförenklingsprojekt som varit mycket lyckosamt. Efter att ha minskat reglerna på nationell nivå med 10 procent har parlamentet nu satt upp ett nytt mål som innebär en minskning med ytterligare 15 procent, dvs. en sammanlagd minskning med 25 procent.

6.3 Övriga länder

Även i Danmark, Finland och Australien finns intressanta initiativ som förtjänar att uppmärksammas.

6.3.1 Danmark³¹

I Danmark har ett regelförenklingsprojekt pågått sedan 1996. Till en början har reglerna som hör till Näringsdepartementet (Erhvervsministeriet) setts över. Av 320 regler hade 35 omedelbart kunnat elimineras, eller 11 procent. Vissa avgifter har avskaffats. Det pågår en process med koordinering i regeringskansliet och en grupp med representanter för flera av ministerierna har tillsatts med uppgift att se över avgifter för trafik och miljö. Statsministern har skrivit ett brev till ministerierna där vikten av avreglering och regelförenkling betonas.

Erhvervsministeriet har gjort en undersökning om hur mycket tid och pengar regelverket kostar. Den innebar en fullständig kartläggning av

³¹ Intervju med Birgit Kardby, Rega Nielsen och Henrik Gommesen vid Erhvervsministeriet i Köpenhamn, 1997-06-10.

alla de upplysningar och inbetalningar som danska företag enligt gällande lag måste lämna till myndigheter. Vidare utarbetades ett förslag syftande till att minska de resurser som företagen använder i samband med upplysningar och inbetalningar till det offentliga. Slutligen skulle göras en beskrivning av tekniska möjligheter och övriga förutsättningar för att etablera en samlad upplysningsplats för hela eller delar av företagens upplysningar och inbetalningar till det offentliga.

I Danmark testas alla nya lagar i en testpanel. Den består av 200 företag som får besvara en enkät/ett frågeformulär om vilka kostnader och konsekvenser den tilltänkta regeln skulle innebära för företaget. Panelen inrymmer både stora och små företag. Försöket har fallit mycket väl ut och har inspirerat arbetet med testpaneler inom EU. I Danmark är dessa konsekvensutredningar i form av testpanel frivilliga. Därför har bara fyra departement valt att involvera sig i verksamheten. Det går alltså att "komma förbi" testpanelen i lagstiftningsarbetet. Enkäten har också varit krånglig att fylla i.

6.3.2 Finland³²

I Finland tog inrikesministern nyligen ett principbeslut om minskad datainsamling. I denna slås bland annat fast att de statliga myndigheterna skall minska och rationalisera sitt datainsamlade i syfte att minska datainsamlingskostnaderna med minst en tredjedel från 1997 till 2002.

6.3.3 Australien

Tidsbegränsade regler

I bl.a. USA, Storbritannien och Australien har man arbetat med tidsbegränsade regler som en metod för regelreformer. Förfarandet innebär att regeln redan när den införs är tidsbegränsad vilket tvingar fram en revision i slutet av perioden. I detta stycke beskrivs kort exemplet Australien – ett land som har arbetat på flera olika sätt med tidsbegränsade regler (eng. sunset regulations) på delstatsnivå. På nationell nivå används tidsbegränsningen dock inte.

I delstaten New South Wales (NSW) är i princip alla regler tidsbegränsade. Där har man valt att sätta tidsgränsen till fem år. I delstaterna Victoria, Queensland och Tasmanien är tidsgränsen tio år,

³² Statsrådets principbeslut om möjligheterna att utträta ärenden elektroniskt, utveckla tjänster och minska insamlandet av data, Finansministeriet 1998-02-05.

medan resterande delstater inte alls arbetar med tidsbegränsade regler. Som regel förnyas regeln efter periodens slut, möjligen med smärre förändringar av innehållet. Enligt delstatskansliet i NSW har tidsbegränsade regler varit ett bra sätt att hålla regelverket uppdaterat och ändamålsenligt. Tidsbegränsade regler är en del av ett regelförenklingsprogram som under perioden juli 1990 – januari 1998 har minskat antalet regler i NSW från 976 till 527 och antalet sidor från 15 075 till 8 076.

6.4 OECD

6.4.1 Allmänt om arbetet inom OECD på regelreformeringsområdet

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) grundades år 1960. Dess mål är bl.a. att uppnå högsta uthålliga ekonomiska tillväxt och sysselsättning. Ett flertal kommittéer arbetar inom organisationen, bl.a. Public Management Committee. Ett särskilt organ står till denna kommittés förfogande – Public Management Service (PUMA).

En av PUMA:s uppgifter gäller analyser och annat arbete på regelområdet. Arbetet går bl.a. ut på att stödja ansträngningarna i medlemsstaterna att försäkra sig om att de juridiska instrument som regeringarna använder sig av uppnår vad som avsetts med minsta möjliga kostnader, samtidigt som instrumenten stärker snarare än stör marknadens funktioner. I arbetet studerar PUMA bl.a.:

- *Regelanalys*: metoder för att förbättra beslutsunderlaget, såsom kostnads/nyttanalyser, tekniken för riskvärderingar samt utvecklingen av indikatorer i fråga om regelsystem.
- *Regelalternativ*: prövning av andra styrformer än förbuds- och kontrollregleringar, såsom informationsavslöjanden för marknaden och ekonomiska styrmedel.
- *Checklistor*: utvecklande av checklistor för regelskrivning eller uppsättningar av regelskrivningsprinciper för att hjälpa beslutsfattare att utforma regleringar som lätt kan förstås, lätt kan administreras och ger åsyftade resultat.
- *Internationella regelstyrningsaspekter*: utforskande av strategier och taktiker för regelhantering när gemensamma eller gränsöver-

skridande aspekter, såsom miljö- eller handelshänsyn, påverkar politikvalet.

I arbetet på regelområdet tillhandahåller PUMA jämförande information om regelaspekter som dyker upp samt nya strategier när det gäller regelstyrning och regelreformer. Denna information baseras på internationellt informationsutbyte samt analys av praktiska erfarenheter i skilda medlemsländer.

6.4.2 1995 års OECD-rekommendation

OECD:s råd antog den 9 mars 1995 en rekommendation om förbättring av kvaliteten på medlemsstaternas regelstyrningsbeslut. I rekommendationen ingår en checklista för beslutsfattande om regler. Rekommendationen har följande innehåll:

Rådet rekommenderar medlemsländerna att vidta effektiva åtgärder för att säkerställa kvaliteten i och transparensen hos det allmännas regleringar genom åtgärder såsom:

1. analysera kvaliteten och funktionsdugligheten i administrativa och politiska processer för att utveckla, implementera, utvärdera och överse regleringar med de riktlinjer som vägledning vilka anges i Referenschecklistan för regleringsbeslut som är intagen i bilagan vilken är en integrerad del av denna rekommendation
2. utveckla – så långt som det är praktiskt och i överensstämmelse med rättsprinciper och styrandets traditioner – administrativa och styrande system genom vilka principer för ett gott beslutsfattande, såsom de vilka är angivna i bilagan, återspeglas i beslut på regelområdet
3. integrera i de politiska processerna för regelframtagning på alla nivåer sådana principer för beslutsfattandet som leder till effektiva, flexibla och transparenta regleringar
4. fästa särskild uppmärksamhet vid regelkvalitet och transparens i fråga om regleringar som kan påverka andra länder eller beröra internationell handel, investeringar eller andra aspekter som rör internationella förbindelser.

Rådet uppmanar Public Management Committee att:

- följa hur styrningsstrategier såsom tillämpningen av Referenschecklistan för regleringsbeslut kan användas för att förbättra beslutsfattandet på regleringsområdet;
- inom tre års tid lägga fram en rapport om effektiviteten bland medlemsstaterna i fråga om att säkerställa kvaliteten hos det allmännas regleringar genom integration av principer sådana som anges i bilagan i administrations- och styrsystem på regleringsområdet.

Checklistan innehåller följande frågor.

1. *Är problemet korrekt definierat?*

Det problem som skall lösas bör vara angivet exakt. Dess natur och omfattning skall komma till klart uttryck. Vidare skall framgå varför problemet har uppstått (drivkrafterna hos berörda enheter bör vara identifierade).

2. *Är åtgärder från det allmännas sida berättigade?*

Ingreppanden från det allmännas sida bör grundas på klara bevis på att sådant ingripande är berättigat med hänsyn till problemets natur samt fördelarna och kostnaderna för inskridandet (baserat på en realistisk bedömning av det allmännas effektivitet) samt alternativa mekanismer för att komma till rätta med problemet.

3. *Är en reglering den bästa formen för ingripande från det allmännas sida?*

Regelskrivare bör på ett tidigt stadium i regleringsprocessen göra en välgrundad jämförelse mellan ett antal reglerings- och icke-regleringsinstrument. Därvid bör beaktas sådant som kostnader, fördelar, spridningseffekter och administrativa krav.

4. *Finns det rättsligt stöd för reglering?*

Processen vid regelgivning bör utformas så att alla regelbeslut rigoröst iakttar legalitetsprincipen. Det vill säga ansvaret skall vara uttryckligt för att det säkerställs att alla regleringar har lagstöd, är fördragsenliga och följer relevanta rättsprinciper såsom rättssäkerhet och proportionalitet samt uppfyller tillämpliga förfaranderegler.

5. *Vilken är den lämpliga nivån (nivåerna) inom staten att lägga upp-
giften på?*

Regelgivare bör välja den lämpligaste nivån inom staten för att vidta åtgärden. Om flera nivåer berörs bör regelgivarna utforma effektiva system för samordning mellan de olika nivåerna.

6. *Överväger regleringens fördelar dess kostnader?*

Regelgivare bör uppskatta de totala förväntade kostnaderna och fördelarna beträffande varje regelförslag samt möjliga alternativ. Regelgivarna bör vidare göra beräkningarna disponibla i tillgänglig form för beslutsfattare. Innan åtgärd vidtas skall kostnaderna för det allmännas ingripande vara berättigade med hänsyn till ingripandets fördelar.

7. *Finns det transparens i fråga om spridningen av regleringens effekter i samhället?*

I den utsträckning som fördelnings- och rättvisefaktorer påverkas av det allmännas ingripande bör regelgivare skapa transparens i fråga om fördelningen av kostnader och fördelar bland olika grupper.

8. *Är regleringen klar och tydlig, begriplig och tillgänglig för av-nämarna?*

Regelgivare bör bedöma huruvida reglerna är begripliga för dem som troligen skall använda dem. För att uppnå detta bör steg vidtas som säkerställer att reglernas innehåll och struktur är så klara som möjligt.

9. *Har alla intressenter haft möjlighet att ge synpunkter?*

Regleringar bör tas fram på ett öppet och transparent sätt. I detta bör ingå lämpliga förfaranden för att effektivt och i rätt tid ge intressenterna tillfälle att yttra sig. Det kan därvid röra sig om berörda företag, fackföreningar, andra intressegrupper eller andra nivåer inom staten.

10. *Hur skall efterlevnad uppnås?*

Regelgivare bör värdera drivkrafter och institutioner genom vilka regleringen skall ge effekt. De bör vidare utforma sådana påverkbara strategier för implementering som på bästa sätt använder sig av dessa drivkrafter och institutioner.

6.4.3 1997 års OECD-rapport med rekommendationer rörande arbetet med regelreformer

Vid ett ministermöte i OECD 1995 beslöts att organisationen skulle studera medlemsstaternas reformering av sitt regelväsende i fråga om omfattning, inriktning och medel. En rapport om detta lämnades och mottogs med välkomnande av ministrarna i maj 1997. De beslöt att arbeta för att implementera rekommendationerna i rapporten i sina hemländer. Vidare beslöt ministrarna att be OECD att genomföra översyner av ansträngningarna att reformera regelområdet i de enskilda medlemsstaterna, med början 1998.

Rekommendationerna i den nämnda rapporten avser den politik som bör gälla för regelreformer och har följande innehåll.

1. Inför på den politiska nivån sådana breda program för regelreformer som etablerar klara syften och ramar för genomförandet.

- Etablera principer för ”bra reglering”, med utgångspunkt i 1995 års rekommendation. En bra reglering bör:
 - behövas för att tillgodose klart identifierade mål och vara effektiv i fråga om att tillgodose dessa
 - ha en god rättslig grund
 - åstadkomma fördelar som gör kostnaderna berättigade när man beaktar effekternas fördelning i samhället
 - leda till ett minimum av kostnader och marknadstörningar
 - främja innovationer genom drivkrafter på marknaden och målbaserade tillvägagångssätt
 - vara klara och tydliga, enkla och ha en utformning som är praktisk för avnämarna
 - vara konsistenta med andra regleringar och politiker
 - så långt som möjligt gå att förena med principerna om konkurrens, handel och underlättande av investeringar.
- Skapa effektiva och trovärdiga mekanismer i det allmänna för att hantera och koordinera regleringar och regelreformer; undvik överlappande eller dubbla ansvarsfunktioner hos regleringsmyndigheterna och de olika nivåerna hos det allmänna.
- Uppmuntra till regelreformer på alla nivåer i det allmänna och i privata organisationer såsom standardiseringsorgan.

2. Genomför systematiskt regelöversyner för att säkerställa att regel-systemen svarar mot sina ändamål på ett bra och effektivt sätt.

- Se över regleringar med hjälp av principerna om bra regleringar. Utgå därvid från användarsynpunkt mer än reglerarsynpunkt.
- Inrikta översynerna på sådana regleringar där förändringar kommer att ge de största och mest synliga fördelarna, särskilt

- regleringar som hämmar konkurrens och handel och som påverkar företagen, inbegripet de små och medelstora.
- Se över förslag till nya regleringar, liksom befintliga regleringar.
 - Integrera konsekvensanalyser av regleringar i processen för framtagande, översyn och reformering av regleringar.
 - Uppdatera regleringar genom översynsmetoder som fungerar automatiskt, t.ex. tidsbestämd giltighetstid.
3. *Säkerställ att regleringar och processer för framtagande av regleringar är transparenta och icke-diskriminerande samt tillämpas effektivt.*
- Säkerställ att målen och strategierna för regelreformering är tydligt formulerade för allmänheten.
 - Håll samråd med berörda grupper, både inhemska och utländska, under processen med att ta fram eller se över regleringar. Säkerställ därvid transparens också i fråga om konsultationerna.
 - Skapa och uppdatera på fortlöpande basis ett offentligt register över regleringar och formaliteter som företagen skall iaktta, eller använd andra medel för att säkerställa att inhemska och utländska företag lätt kan identifiera alla krav som gäller för dem.
 - Säkerställ att förfaranden för tillämpning av regleringar är transparenta, icke-diskriminerande, innefattar en ordning för överklagande och inte onödigtvis tynger företagen.
4. *Se över och stärk där det behövs konkurrenspolitikens räckvidd, effektivitet och genomdrivande.*
- Undanröj luckor i konkurrenslagstiftningens tillämplighet inom enskilda sektorer, om inte faktaunderlaget tyder på att tvingande allmänna intressen ej kan tillgodoses på bättre sätt.
 - Genomdriv med all kraft konkurrenslagstiftningen när regelreformeringen riskerar att hämmas av i hemlighet uppgjorda förfaranden, missbruk av dominerande ställning eller företagsförvärv som skadar konkurrensen.
 - Ge konkurrensmyndigheterna befogenhet och kapacitet att föreslå regelreformering.
5. *Reformera inom alla sektorer ekonomiska regleringar (sådana regleringar som direkt griper in i företagens och marknadens beslutsfattande såsom i fråga om prissättning, konkurrensen samt marknadstillträde eller utträde från marknaden) för att stimulera konkurrensen. Undanröj dem utom när klar bevisning visar att de är det bästa sättet att tillgodose allmänna intressen.*

- Se med hög prioritet över sådana inslag i ekonomiska regleringar som begränsar marknadstillträdet, utträde från marknaden, pris-sättning, utbudet samt normala kommersiella förfaranden och organisationsformer.
 - Främja effektivitet och övergång till effektiv konkurrens där ekonomiska regleringar fortsatt behövs eftersom marknadsmakten i annat fall kan missbrukas. Följande rekommenderas:
 - aktiviteter som potentiellt kan bedrivas under konkurrens bör avskiljas från reglerade nyttighetssystem, alternativt kan omstrukturering ske på annat sätt som behövs för att minska de etablerade företagens marknadsmakt;
 - garantera alla som träder in på marknaden tillgång till nödvändiga nätverksnyttigheter, och detta på basis av transparens och icke-diskriminering;
 - använd pristak och andra mekanismer för att uppmuntra till effektivitetsfördelar när prisreglering behövs under övergången till konkurrensutsättning.
6. *Undanröj onödiga regelbarriärer för handeln och investeringarna genom att implementera internationella avtal och stärka internationella principer.*
- Implementera, och samarbeta med andra länder om att stärka internationella regler och principer för att liberalisera handel och investeringar (sådana som transparens, icke-diskriminering, undvikande av onödiga restriktioner för handeln och uppmärksamhet i fråga om principerna för konkurrens), såsom de finns intagna i WTO-avtal, OECD-rekommendationer och -riktlinjer, samt andra avtal.
 - Minska med prioritet sådana regelbarriärer för handeln och investeringarna som uppstår genom skiljaktiga eller dubblerande krav från olika länder.
 - Utveckla och använd när helst det är möjligt internationellt harmoniserade standarder som en grund för inhemska regleringar, och samarbeta därvid med andra länder för att se över och förbättra internationella standarder för att säkerställa att de fortsätter att uppnå de åsyftade målen på ett bra och effektivt sätt.
 - Utvidga erkännandet av andra länders förfaranden och resultat i fråga om att fastställa överensstämmelse, exempelvis genom avtal om ömsesidigt erkännande eller på andra sätt.

7. *Identifiera viktiga länkar till syftena på andra politikområden och utveckla en politik för att uppnå dessa syften på sätt som understödjer regelreformen.*

- Skapa när det är nödvändigt välbetänkta och andra allmänna politikinsatser på områden såsom säkerhet, hälsa, konsumentskydd och säkerheten på energiområdet, så att politiken förblir så bra och effektiv som möjligt inom ramen för betingelserna på en konkurrensutsatt marknad.
- Se över områden där reglering inte används utan andra medel, inbegripet bidrag, skatter, upphandlingspolitik, handelsinstrument såsom tullar m.m. samt andra åtgärder för att understödja detta, och reformera dessa medel när de stör konkurrensen i onödan.
- Säkerställ att handlingsprogram som har utformats för att minska de möjliga kostnaderna för regelreforming är klart inriktade och övergångsvisa samt underlättar, snarare än försenar, reformeringen.

Implementera hela skalan av rekommendationer i OECD:s sysselsättningsstudie för att förbättra arbetstagares och företags förmåga.

6.4.4 Projekt inom OECD med särskild aktualitet i övrigt

Inom PUMA hanteras f.n. två projekt som har särskild aktualitet.

Det första härleds ur ministermötets beslut i maj 1997. Som nämndes i avsnittet 6.4.3 ombad ministrarna därvid OECD att genomföra översyner av ansträngningarna att reformera regelområdet i de enskilda medlemsstaterna (*ländergenomgångar*), med början 1998. Projektet utgör metoden för att åstadkomma detta.

Det andra projektet avser en bred företagsutfrågning (*företagsenkät*) i ett flertal OECD-länder samtidigt. Syftet är att skapa jämförbara kvalitativa och kvantitativa indikatorer i fråga om nyckelaspekter hos nationella regleringssystem och administrativa system. Arbetet inriktas särskilt på små och medelstora företag. Indikatorerna kommer att ge de deltagande länderna uppskattningar om de kostnader som läggs på företagen inom nyckelområden och ge dessa länder möjligheter att jämföra med varandra.

6.4.5 Ländergenomgångarna

Genomgångarna organiserades under 1997 i två former. Samtliga OECD-länder får en förenklad frågelista som huvudsakligen kan besvaras ja/nej (*ja/nej-listan*). Några länder görs varje år till föremål för en särskild översyn på regelreformeringsområdet och skall därvid besvara mer detaljerade frågor på djupet (*det fördjupade frågeformuläret*). 1995 års rekommendation inbegripet Referenschecklistan utgör själva grunden för arbetet.

Ja/nej-listan

Denna förenklade lista fylls i under första halvåret 1998 och sammanställs därefter av OECD.

Det fördjupade frågeformuläret

Detta sänds endast till de länder som valts ut för djupundersökning. Fyra länder har valts ut för 1998. Sverige deltar inte i den första omgången. Svaren på det fördjupade frågeformuläret kommer att beredas under 1998.

6.4.6 Företagsenkäten

Företagsenkäten är ett projekt där OECD räknar med att 10 länder kommer att vara med. Undersökningen påbörjades i februari 1998 och utförs i väsentliga delar genom konsultinsatser. I Sverige har Närings- och handelsdepartementet en koordinerande och kontrollerande funktion. Det praktiska arbetet i Sverige utförs i nära samarbete med SAF.

Företagsenkäten har baserats på resultaten av en pilotstudie som gjordes i fyra länder under 1996. Sverige deltog. Enkäten bygger på följande utgångspunkter:

1. Tre områden har valts ut: arbetsrätten, skatteområdet och miljön.
2. För varje område väljs ut en specifik grupp på cirka 500 företag som får den enkät som har konstruerats för just det området. Den praktiska hanteringen sker nationellt.
3. De indikatorer som mäts speglar företagens uppfattningar, inte någon empiriskt uppmätt verklighet.
4. Enkäten täcker operativa, direkta kostnader som uppstår för företagen, inte kapitalkostnader och indirekta kostnader såsom högre priser till följd av regleringar.
5. Undersökningen riktas särskilt in på små och medelstora företag.

6.5 Administrativt samarbete och förenklingsinitiativ i EU

Europeiska kommissionen har allt sedan ministerrådets resolution från december 1992 på ett mer systematiskt sätt arbetat med konsekvensutredningar. Vid samråd inom kommissionen i företagspolitiska frågor och vid beredning av lagförslag måste kommissionen ta hänsyn till hur företagen påverkas. Hänsyn skall tas inte bara till anpassningskostnader och andra bördor till följd av rättsakten, utan också till olika former av byråkrati som rättsakten ger upphov till. Vid beredning av lagförslag håller dessutom ett slags "tänk-smått-först" synsätt på att införas. Det betyder att lagstiftningen i större utsträckning än tidigare beaktar småföretagens situation och att lämpliga småföretagsorganisationer rådfrågas.

Då det kan antas att ett lagförslag inverkar väsentligt på företag skall en konsekvensutredning göras. I kommissionens årligen återkommande lagstiftningsprogram anges vilka lagförslag som kräver konsekvensutredningar. Konsekvensutredningen skall baseras på den analys av lagförslagens effekter som det ansvariga generaldirektoratet har utfört. Avsikten är att försöka åstadkomma rätt avvägning mellan nya krav, exempelvis nödvändig kontroll av miljö eller arbetsmiljö, och anpassningskostnader eller andra negativa effekter för företagen.

Under 1995 gjordes 14 konsekvensutredningar, däribland lagförslag om statistik över strukturer i affärsverksamhet, skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för cancer i arbetet, sammankopplingar inom telekommunikation samt utsläpp från förbränningsmotorer i terränggående maskiner.

Av 19 lagförslag i kommissionens lagstiftningsprogram för 1996 ansågs 10 kunna inverka väsentligt på företagen, särskilt de små och medelstora, och särskilda konsekvensutredningar gjordes. Av dessa färdigställdes 7 medan de återstående 3 sköts upp till 1997. Bland de färdigställda finns lagförslag om användning av organiska lösningsmedel i viss verksamhet, t.ex. i kemtvätt, tryckerier och bilverkstäder, genomförandet av ramavtalet om föräldraledighet, avgifter på tunga godstransporter för användning av vissa infrastrukturer samt statistik över arbetskraftskostnader.

6.5.1 Samordningscentral och central kontaktpunkt

Handlingsplanen för den inre marknaden kräver att dels en samordningscentral, dels en central kontaktpunkt i varje medlemsland utses. Samordningscentralen skall mot andra medlemsländer och gemenskaps-

institutioner kunna omhänderta problem som uppstår på inre marknadsområdet och arbeta för en lösning. Den centrala kontaktpunkten skall gentemot medborgare och företag i landet ansvara för att problem som uppkommer på inre marknadsområdet får en lösning.

Kommerskollegium har i Sverige utsetts till samordningscentral och central kontaktpunkt.

6.5.2 SLIM

SLIM – Simpler Legislation for the Internal Market

SLIM som initierades av kommissionen 1996 innebär att medlemsländerna i samråd med kommissionen väljer ut viktiga områden inom EU som man tycker fungerar bristfälligt. Därefter bedrivs arbetet i små grupper om fyra medlemsländer och fyra representanter från näringslivet tillsammans med en ordförande. Grupperna presenterar rapporter inom sina områden och ger förslag till beslut.

SLIM I har arbetat med:

- Intrastat
- byggproduktdirektivet
- ömsesidigt erkännande av examina
- fröklassificering (prydnadsväxter).

Sverige har varit representerat i gruppen för byggproduktdirektivet.

SLIM II pågår just nu och innebär:

- en översyn av tullnomenklaturen för handel med tredje land
- förenkling av procedurerna för gränsöverskridande betalningar (en översyn av andra bankdirektivet)
- en översyn av momsdirektivet för att förenkla uppgiftslämnandet för företagare
- en översyn av gödseldirektivet.

Sverige deltar med en expert i översynen av tullnomenklaturen.

SLIM III startade i januari 1998 och SLIM IV i maj 1998.

6.5.3 BEST – Business Environment Simplification Task Force

Europeiska rådet i Amsterdam den 16-17 juni 1997 uppmanade kommissionen att tillsätta en task force (Business Environment Simplification Task Force, BEST) med syfte att arbeta med regel-förenkling för små och medelstora företag.

Syftet med BEST är att se hur företagsklimatet kan förbättras genom att förenkla regelverk och administration för företag. Gruppen kan komma

att se på såväl gemenskapslagstiftning som nationell lagstiftning. Gruppen kan t.ex. identifiera lyckade förenklingsmetoder och initiativ i medlemsländerna och rekommendera fortsatta åtgärder.

Sverige representeras av Camille Forslund, småföretagare och ledamot i den svenska Småföretagsdelegationen. Gruppen kommer att avge sin slutliga rapport till Europeiska rådet i juni 1998.

6.5.4 Tull 2000

För att säkerställa att alla EU:s tullmyndigheter vidtar åtgärder som överensstämmer med den inre marknadens krav beslutade rådet i december 1996 om åtgärdsprogrammet Tull 2000 vilket innehåller de viktigaste principerna för tullpolicyn de närmaste fem åren. Av de mål som uppställs i programmet kommer Sverige i det fortlöpande arbetet att prioritera det påbörjade arbetet med att förenkla tulllagstiftning, bekämpa bedrägerier samt ge tulltekniskt bistånd till tredje länder.

Parallellt med Tull 2000 antog rådet den 25 oktober 1996 en resolution om förenkling och rationalisering av gemenskapens tullbestämmelser och procedurer "Rekommendation om förbättring och förenkling av företagsklimatet för nyetablerade företag".

Europeiska kommissionen antog den 22 maj 1997 en rekommendation om förbättring och förenkling av företagsklimatet för nyetablerade företag.

Rekommendationen är en uppmaning från kommissionen till medlemsländerna att anstränga sig ytterligare för att förenkla och förbättra förutsättningarna för småföretag, speciellt när dessa startas och under deras första år. Rekommendationens syfte är dock inte att skapa nya förpliktelser utan att utgöra ett underlag för och stimulera utbyte av best practices mellan länderna. Rekommendationen belyser de problem som finns i dag och syftar till att lyfta fram lyckade förändringar och reformer i olika medlemsländer.

6.5.5 Fiche d'impact

Kommissionen använder ibland ett slags frågeformulär som kallas "fiche d'impact" innan förslag till lagstiftning eller andra initiativ läggs. Fiche betyder ungefär detsamma som formulär och impact inverkan, effekt. Utvalda företag får svara på frågor om vilka konsekvenser en viss regelförändring skulle få för affärsverksamheten.

6.5.6 Samråd med näringslivet genom en testpanel

En testpanel av företag, inklusive små och medelstora företag, kommer att inrättas för att bedöma kostnader och administrativa följder av ny lagstiftning som befinner sig på förslagsstadiet. Detta förfarande skall inte ersätta utan komplettera det samrådsförfarande som kommissionen redan tillämpar vid utarbetandet av lagstiftningsförslag, exempelvis genom grönböcker och liknande dokument som fastlägger målsättningar och politiska handlingsalternativ.

Kommissionen avser att testa denna metod genom ett pilotprojekt under 1998.

6.5.7 Handelsprocedurarbetet

EUROPO är sedan 1996 ett samarbetsorgan för handelsprocedurorganisationerna i Västeuropa. Arbetet är fokuserat på förenkling och harmonisering av handelsprocedurerna inom unionen och i relation till tredje land. Handelsprocedurområdet inkluderar tullprocedurer inkl. Tull 2000 och phytosanitära-, skatte-, statistik- transport- och betalningsfrågor samt informationsöverföring på pappersdokument eller med hjälp av IT, t.ex. EDI.

Bilaga 1

Avreglering, regelreformer, regelförenkling – vad är det?

Vissa insatser har varit inriktade på att göra lagstiftningen mer lättillgänglig för objekten för lagstiftningen genom att förändra lagtexterna så att de blir språkligt tydligare och därmed enklare för berörda medborgare eller grupper av medborgare att tolka och tillämpa. I enlighet med dessa strävanden har ordval och satsbyggnad som både är moderna och tydliga eftersträvats. Vidare har sådana faktorer som disposition, rubriksättning samt presentationstekniska faktorer som stilsorter beaktats. Språkvetare har haft en viktig uppgift i detta arbete och deras roll är alljämt central i det ständigt pågående arbetet med nya regler.

Insatserna för att skapa bättre överblick över förekommande föreskrifter genom upprättande av register över gällande lagstiftning och myndighetsföreskrifter har också vidtagits. Således finns numera det databaserade registret RIXLEX.

Andra insatser har inriktats på att begränsa den arbetsbörda och andra kostnader som olika föreskrifter kan medföra för medborgare, kommuner, företag m.fl. Dessa åtgärder har inriktats på allt från hur myndigheterna organiserar sina kontaktytor mot medborgare och företag till vilka krav på uppgiftslämnande dessa ställer på de objekt som lagstiftningen riktar sig till.

Dessa olika insatser kan sägas främst ha varit inriktade på att begränsa de administrativa kostnader som lagstiftningen kan leda till hos såväl myndigheter som medborgare och andra rättssubjekt som är objekten för lagstiftningen – de transaktionskostnader som lagstiftningens tillämpning förorsakar. Insatserna har däremot i regel inte avsett att förändra – begränsa – lagstiftningens materiella krav på medborgarna eller andra rättssubjekt. Samtliga dessa insatser kan betecknas som regelförenklingar.

I vissa andra fall har materiella krav på samtliga eller en grupp av medborgare eller rättssubjekt avvecklats. Detta kan ha motiverats av att en reglering förlorat sin aktualitet, t.ex. genom teknisk utveckling, förändrade beteendemönster m.m. Ett annat skäl är att statsmakterna bedömt att de transaktionskostnader som en reglering medför överstiger de samhällsekonomiska intäkter den ger. Sådana åtgärder kan betecknas som regelreformer men skulle också kunna betraktas som en form av avreglering – borttagande av regler.

Ett antal reformer av befintlig lagstiftning har syftat till att öppna marknader som utmärkts av monopol eller bristande konkurrens för en fungerande konkurrens. Den rådande marknadssituationen har i dessa fall varit offentligt reglerade monopol eller offentliga monopol. I det förra fallet har privata eller offentliga aktörer erhållit exklusiva rättigheter på aktuell marknad genom lagstiftning. I det senare fallet beror det offentliga monopolet ofta på att viss produktion av varor eller tjänster på grund av skaleffekter utgör s.k. naturliga monopol. Denna typ av åtgärder kan benämnas (genuina) avregleringar. Exempel på avregleringar av offentligreglerade monopol är avregleringen inom flyg, taxi och vården. Här har avregleringen ibland åtföljts av ändringar av gränserna för det offentliga åtagandet. Exempel på offentliga monopol är den hittillsvarande avregleringen inom postens, järnvägens och elförsörjningens område.

En viktig observation i samband med omnämnda avregleringar av tidigare reglerade marknader har varit att en sådan avreglering ofta kräver relativt omfattande nya regler, som skall möjliggöra att en fungerande konkurrens uppstår på den tidigare reglerade marknaden. Dessa regler måste anpassas efter varje specifik marknads särdrag. Av denna anledning benämns denna typ av ingrepp också omreglering. Vid sådana förändringar på en marknad krävs i regel omfattande informationsinsatser till aktörerna – främst kunderna på den tidigare monopolmarknaden – för att det centrala konkurrensmålet – optimering av konsumenternas behovstillfredsställelse – skall uppnås.

Bilaga 2

Lagstiftningsprocessen

av departementssekreteraren *Herbert Silbermann*

Motiv för initiering av lagstiftningsarbete

Ett centralt motiv för den lagstiftning som berör näringsverksamhet är skyddet av medborgarnas liv, hälsa och säkerhet. Skyddet av miljön kan ses som en del av denna verksamhet. Ytterligare ett centralt motiv för lagstiftning med anknytning till näringsverksamhet är att begränsa transaktionskostnaderna som bl.a. är ett viktigt motiv för föreskrifterna i handelsbalken, skadeståndslagen, konkurslagen och patentlagen. För viss lagstiftning torde det sociala motivet att skydda en svagare part i ett avtalsförhållande vara det viktigaste motivet, t.ex. många föreskrifter i konsumentlagstiftningen. Slutligen genereras en hel del lagstiftning för att reglera finansieringen av den statliga och kommunala verksamheten.

Det finns många olika faktorer som leder till att statsmakterna kommer att överväga lagstiftningsarbete. Tekniska, sociala, ekonomiska m.fl. förändringar påverkar villkoren för samverkan mellan individer och grupper av individer i samhället. Verksamheter, arbetsformer, produkter, tjänster m.m. förändras – ibland så abruptt att man kan tala om att nya sådana uppstår. Dessa förändringar kan medföra nya risker för liv, hälsa, säkerhet och miljö. Vidare kan maktrelationen förskjutas mellan individer och grupper av individer med negativa effekter eller bieffekter på transaktionskostnaderna. Förändringarna påverkar i sin tur såväl statsmakternas finansieringsbehov som formerna för den statliga verksamheten. Om problem på grund av dessa olika förändringar inte kan hanteras av gällande lagstiftning krävs att statsmakterna endera förändrar befintlig lagstiftning eller stiftar nya lagar så att den även täcker in den nya situationen.

I många fall initieras översynen först när de negativa effekterna av en förändring uppenbarar sig, i andra fall kan framtidsanalyser ge underlag för att förutse ett lagstiftningsbehov. Lagstiftning initieras även i många fall endast av att aktuell lagstiftning är ålderstigen. I sådana fall kan syftet vara att ge lagstiftningen mer tidsanpassad klädedräkt samtidigt som eventuella brister i lagstiftningen på grund av förändrade förutsättningar eller av andra orsaker klarläggs och i förekommande fall förslag till ändringar utarbetas.

Vad gäller den lagstiftning som har betydelse för näringsverksamhet måste påminnas om att det primära syftet med ny lagstiftning oftast är ett annat än att underlätta näringsverksamhet. I likhet med det primära syftet för initiativ till ny lagstiftning torde initiativ till översyner av gällande lagstiftning vara att skydda liv, hälsa, säkerhet, miljö, att skydda den svagare parten i avtalsförhållanden samt att reglera den för den statliga verksamheten erforderliga beskatningen.

Vem påverkar regeringen att initiera en översyn?

Riksdagsledamöter kan på basis av egna erfarenheter, via massmedier, officiella rapporter, kontakter med allmänheten osv. uppmärksammas på brister i lagstiftningen. En riksdagsledamot eller en grupp av riksdagsledamöter kan med utgångspunkt i denna information i en motion föreslå att riksdagen skall uppdra åt regeringen att utreda vissa frågor i anslutning till viss lagstiftning. Om riksdagen efter utskottsbehandling bifaller motionärens förslag redovisas riksdagens beslut för regeringen i en riksdagsskrivelse.

I de statliga sektorsmyndigheternas uppdrag ingår generellt att de skall följa tillämpningen av lagstiftningen inom sitt ansvarsområde och notera brister i den gällande lagstiftningen. Vidare skall de följa utvecklingen inom ansvarsområdet och om så anses påkallat redovisa förslag till ändrad eller ny lagstiftning eller uppmärksamma regeringen på eventuella utredningsbehov. Vid sidan om sektorsmyndigheterna finns de statliga myndigheterna Riksrevisionsverket (RRV) och Statskontoret som explicit har som huvuduppgift att genomföra granskningar och utvärderingar av olika sektorsmyndigheter, som kan leda till att brister i gällande lagstiftning uppmärksammas av regeringen. Även de olika rättsliga organen – domstolarna, åklagarmyndigheterna m.fl. – kan informera om brister i lagstiftningen.

Utanför den statliga sfären finns många aktörer som kan uppmärksamma regeringen på brister i gällande lagstiftning. Hit hör främst intresseorganisationer för anställda och näringsliv men även företrädare

för enskilda företag. Detta sker genom brev till statsråd, till regering och genom uppvaktningar hos statsråd. Härutöver finns ett stort inflöde av information till Regeringskansliet i olika formella och informella former – tidningsartiklar, regeringstjänstemäns kontakter med olika företrädare för myndigheter, intresseorganisationer och allmänhet osv.

Utredning

Former för utredningsarbetet

I regel kräver en förändring av en lagstiftning att problemen inom ett lagstiftningsområde kartläggs och förslag till ny eller ändrad lagstiftning utarbetas. Regeringen har ett antal alternativa organisationsformer för detta arbete. Utredningsarbetet kan läggas på en kommitté, en särskild utredare eller utföras inom Regeringskansliet i någon form.

Fastställande av uppdraget

Om ett statsråd anser att en fråga bör utredas måste utredningsuppdraget preciseras. Om ett utredningsuppdrag ges till en kommitté eller särskild utredare redovisas bakgrunden till uppdraget, uppdragets omfattning, inriktning, övriga viktiga aspekter som skall beaktas inom ramen för utredningsarbetet och tidpunkt för avrapportering i ett kommittédirektiv. Kommittédirektiven utgör en egen offentlig publikationsserie.

Regeringen fattar beslut om utredningsuppdrag till kommittéer och särskilda utredare. Liksom andra regeringsbeslut förbereds sådant regeringsbeslut genom att förslaget delges samtliga statsråd – s.k. gemensam beredning.

Utredningsuppdrag som ges till interna arbetsgrupper inom ett departement beslutas av respektive ansvarigt statsråd genom ett departementsbeslut. Uppdraget specificeras normalt i en till beslutet fogad promemoria. Ibland involveras tjänstemän från flera departement, dvs. en s.k. interdepartemental arbetsgrupp. Beslut om tillsättande av en interdepartemental arbetsgrupp fattas normalt av regeringen. Slutligen kan regeringen välja att anlita konsult hjälp för utredningsarbetet.

Det finns ett flertal aspekter som de flesta utredningar måste beakta i sitt arbete. En sådan aspekt är att utredningar normalt åläggs att redovisa en finansiering av eventuellt kostnadskrävande förslag. Många sådana krav finns redovisade i särskilda s.k. generella kommittédirektiv. Exempel på dessa är direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare:

- om att pröva offentliga åtaganden (dir 1994:23)
- om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)

- om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

Vidare gäller generellt att kommittéerna och de särskilda utredarna skall beakta förekommande EU-aspekter.

Utredningstidens längd

Under senare delen av 1980-talet har det varit en uttalad strävan att begränsa utredningstiderna. Detta har lett till att utredningar ofta inte ges en längre tid för sitt uppdrag än ett år.

Publicering av utredningsresultat

Betänkanden från parlamentariska utredningar, kommittéer och särskilda utredare presenteras nästan alltid i publikationsserien Statens offentliga utredningar (SOU). Utredningsbetänkanden från arbetsgrupper inom Regeringskansliet redovisas ofta i Ds-serien (departementsstencil). Konsultrapporter kan endera presenteras som fristående rapport eller som en rapport inom ramen för Ds.

Remiss

Innan regeringen tar ställning till de förslag som presenterats i ett betänkande eller en konsultrapport inhämtas normalt synpunkter från statliga myndigheter, kommunala myndigheter samt organisationer som berörs av förslagen. Detta sker i regel genom att betänkandet remitteras till nämnda instanser. I vissa fall – i synnerhet vid tidsbrist – kan remissen ersättas med en s.k. hearing, vilket innebär att representanter för berörda intressenter kallas till ett möte vid vilket de får tillfälle att muntligen presentera sina synpunkter, vilka vanligen redovisas i någon form av minnesanteckningar. Synpunkterna sammanställs i en remiss-sammanställning som ingår i underlaget för regeringens ställningstagande.

Genom remissen av en utredning ges berörda intressenter tillfälle att granska och i förekommande fall korrigera lämnade faktabeskrivningar samt möjlighet att lämna synpunkter. Utredningarna har i princip ett generellt åliggande att redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Genom remissen ges remissinstanserna även tillfälle att granska och komplettera konsekvensbeskrivningen.

Regeringens beslut med anledning av utredningsförslag

Ett betänkande från en offentlig utredning, en rapport från en myndighet, en konsultrapport eller någon annan form av rapport som inlämnats till regeringen kräver regelmässigt ett regeringsbeslut. Regeringen måste först bedöma om utredningen skall leda till konkreta åtgärder. Om regeringen bedömer att inga åtgärder skall vidtas läggs utredningen till handlingarna – ad acta. Om regeringen avser att vidta konkreta åtgärder kan regeringen endera besluta direkt om dessa åtgärder ifall dessa faller inom regeringens kompetensområde eller också genom att besluta om att avlämna proposition med erforderliga förslag till riksdagen – ifall de kräver riksdagens medverkan. Exempel på åtgärder som regeringen kan vidta är att besluta om förordningar som faller inom ramen för den kompetens som genom riksdagsbeslut delegerats till regeringen.

Har utredningsarbetet initierats av ett riksdagsbeslut krävs att riksdagen informeras ifall regeringen beslutar om att inte vidta några åtgärder, vilket kan ske genom en regeringsskrivelse eller inom ramen för en proposition som har någon form av anknytning till den aktuella frågeställningen.

En viktig del i en utrednings konkreta förslag till åtgärder innefattar ofta förslag på införande av erforderliga lagar och förordningar – nya eller ändringar i befintlig lagstiftning. Tillsammans med utfallet från remissen ligger detta till grund för Regeringskansliets arbete med att utforma en ny eller ändrad lagstiftning. Vad gäller myndigheternas föreskrifter kan detta principiellt endast ske genom ändring i lagstiftningen – lag och/eller förordning.

De åtgärder som kräver riksdagens medverkan är redovisade i 8–10 kap. regeringsformen. Åtgärder av detta slag är bl.a. ändring i gällande lag eller införande av ny lag, beslut om anslag, skatter och avgifter. Förslag till sådana åtgärder skall redovisas av regeringen för riksdagen i en proposition. Regeringen kan i vissa fall välja att låta riksdagen ta ställning till frågor där riksdagens medverkan inte är obligatorisk enligt regeringsformen.

I de fall regeringen avser att förelägga riksdagen ett förslag om ändring i gällande lag eller om införande av en ny lagstiftning skall lagförslaget ha remitterats till lagrådet för granskning – s.k. lagrådsremiss. Det dokument som överlämnas till lagrådet – lagrådsremissen – överensstämmer i sin form med den som gäller för propositionen. När lagrådets yttrande erhållits och eventuella ändringar med anledning av lagrådets yttrande beslutar regeringen om att proposition i frågan skall till riksdagen.

Propositioner i lagstiftningsärenden som inte har några budgetfrågor kan avlämnas till regeringen under hela riksdagens arbetsperiod medan budgetförslag för ett kalenderår skall ha avlämnats före den 20 september året före med tillfälle till kompletterande förslag.

Riksdagsbehandling

När en proposition har avlämnats till riksdagen, kammarkansliet är det första steget i riksdagsbehandlingen att riksdagen överlämnar propositionen till för frågeställningen relevant utskott. Budgetproposition kan delas mellan flera utskott medan detta endast får ske undantagsvis vad gäller andra propositioner. Utskottets ställningstagande – förslag till riksdagsbeslut till de olika förslagen i en proposition – redovisas i ett utskottsbetänkande, vilket avlämnas till kammaren för beslut. Riksdagens ställningstagande till de olika förslagen i en proposition redovisas för regeringen i en riksdagskrivelse.

Ikraftträdande av ny lag

För att genom riksdagsbeslut en lag – ny lag eller lag om ändring i befintlig lag – skall träda i kraft krävs att regeringen beslutar om att utfärda denna – dvs. promulgation av lagen. Härvid får lagen sin slutliga utformning och lagen kan sedan börja tillämpas omedelbart. Publicering av lag som beslutats av riksdagen och förordning som beslutats av regeringen skall normalt redovisas i Svensk författningssamling (SFS).

Kompletterande föreskrifter

Om en lagstiftning avser en verksamhet som administreras av en myndighet krävs ofta att den ansvariga myndigheten för att garantera konsekvens i den löpande tillämpningen kompletterar aktuell lagstiftning – lag och förordning – med myndighetsföreskrifter. Sådana befogenheter måste grunda sig på en delegering av normgivningskompetens från regeringen till myndigheten. Denna regeringens delegationsrätt är begränsad till sådan normgivningsrätt som regeringen disponerar endera genom uttrycklig delegation av riksdagen eller genom normgivningskompetens som tillfaller regeringen.

Bilaga 3

Verksförordning (1995:1322)

Myndighetens föreskrifter

7 § Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författning-
enligt och effektivt.

Chefen skall

3. fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och kon-
sekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör
verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs.

27 § Innan myndigheten beslutar föreskrifter eller allmänna råd enligt
författningssamlingsförordningen (1976:725), skall myndigheten

1. noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden,
2. utreda föreskrifternas eller de allmänna rådets kostnadsmässiga och
andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvens-
utredning,
3. ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och
andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs
samt Riksrevisionsverket tillfälle att yttra sig i frågan och om
konsekvensutredningen,
4. begära regeringens medgivande att besluta föreskrifterna om de leder
till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berörs.

28 § För föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom myndig-
heten och föreskrifter om avgifter för vilka det finns en skyldighet att
samråda enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) gäller inte 27 § 2-4.
För föreskrifter som beslutas av en myndighet för att uppfylla Sveriges

internationella förpliktelser och som inte går utöver vad som följer av förpliktelserna gäller inte 27 § 4.

Innebär det fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas, får vad som sägs i 27 § 2-4 vänta till efter beslutet.

Inhämtande av uppgifter och utövande av tillsyn

29 § Myndigheten skall se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas också när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

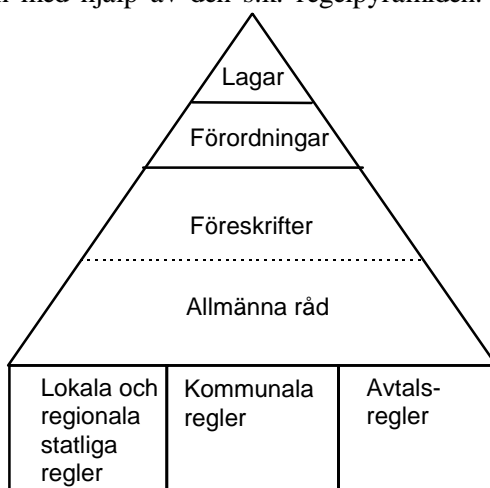
Bilaga 4

Svenska regelnivåer

av professor Fredrik Sterzel

Grundläggande bestämmelser om den svenska regelhierarkin ges i 8 kap. regeringsformen (RF), som har rubriken Lagar och andra föreskrifter. Viktiga bestämmelser på området finns också i kungörandelagen (1976:633), författningssamlingsförordningen (1976:725) och verkförordningen (1995:1322).

Ett huvuddrag i regelgivningen är att den sker på tre nivåer: genom riksdagen, genom regeringen och genom myndigheter. Man beskriver ofta regelhierarkin med hjälp av den s.k. regelpyramiden. Den återges här nedan.



Högst upp ser man det område där *riksdagen* är regelgivare. Det är fråga om olika författningar som gemensamt betecknas *lagar*. Det området är litet, inte så mycket större än udden på en blyertspenna. Man räknar med att det finns drygt 1 000 lagar av olika slag. Riksdagen har ensamrätt till ordet lag, som anges i RF.

Närmast under lagområdet kommer ett något större område där *regeringen* är regelgivare. Här används i praxis det gemensamma namnet *förordningar* för författningarna. Till skillnad mot ordet lag är dock ordet förordning inte exklusivt, utan det används i viss utsträckning även för författningar längre ner i hierarkin. Man räknar med att det finns drygt 2 000 (regerings)förordningar av olika slag. En särskild grupp inom dem är instruktionerna för olika statliga myndigheter.

Återstoden av pyramiden är det område där *de centrala statliga myndigheterna* är regelgivare. Det är den klart största delen. Man räknar med att det finns drygt 7 000 myndighetsförfattningar av olika slag. Det är dock inte bara antalet som gör denna kategori dominerande. I stor utsträckning är dessa författningar också mycket mera omfattande än lagarna och regeringsförordningarna.

En streckad linje genom myndighetsfältet markerar den viktiga distinktionen mellan *föreskrifter* och *allmänna råd*. Den förra kategorien omfattar *bindande* normer, medan den senare omfattar rekommendationer, råd m.m. som *inte* är formellt bindande för dem de riktar sig mot. Man är skyldig att rätta sig efter en föreskrift och den binder i princip även domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Däremot är man inte skyldig att följa ett allmänt råd eller en rekommendation, och sådana binder inte heller de rättstillämpande organen. *Regler* brukar användas som en gemensam beteckning.

Alla nu nämnda regler är alltså givna centralt. Under dem finns det en mängd regler av mera begränsad räckvidd. En kategori är *lokala och regionala statliga* regler, av typ länsförfattningar. En annan är *kommunala* regler, av typ taxor, reglementen och stadgor. Som ett inslag i regelgivningen ser man också ofta många *avtalsregler* med stat eller kommun som part. Från dessa och andra speciella regeltyper bortses här, inte därför att de saknar betydelse för företagen utan därför att betydelsen är så pass begränsad, både lokalt och sakligt, att en redogörelse inte skulle stå i god proportion till det utrymme som krävs. I huvudsak är det fråga om saker i företagens närområde som de kan bemästra lättare än regler som ges centralt.

I detta sammanhang är det tredje regelområdet – de centrala statliga myndigheternas – av störst betydelse, men det är nödvändigt att uppmärksamma även de båda första. Det föreligger samband som är nödvändiga att ha med i bilden. En närmare blick på systemet bör utgå från RF.

RF bygger på folksuveränitetens princip och skjuter därför genomgående riksdagen i förgrunden som det centrala statsorganet. Bland riksdagens uppgifter nämns i 1 kap. 4 § först att den "stiftar lag". Redan härav följer att ordet lag är exklusivt för riksdagen. Av den citerade

rubriken till 8 kap. – Lagar ”och andra föreskrifter” – framgår att även lagar är ett slags ”föreskrifter”.

En för RF grundläggande distinktion är den mellan generella normer och beslut i enskilda fall. Alla bindande skrivna normer betecknas av RF som föreskrifter.

En föreskrift måste alltså vara generell till sin karaktär. Detta krav är inte direkt utsagt i grundlagstexten, men det utvecklas utförligt i motiven och framgår indirekt av förbudet för riksdagen att utan särskilt stöd i grundlag fullgöra rättskipnings- eller förvaltningsuppdrag (11:8). I praxis krävs närmast att en föreskrift måste *formuleras* generellt, så att den enligt ordalydelsen gäller för alla fall av likartad karaktär. Det spelar ingen roll om det i praktiken bara blir fråga om ett begränsat antal fall, kanske bara ett (typ den s.k. *lex Kreuger* i samband med *Kreugerkraschen* 1932). Denna fråga aktualiseras ofta i den politiska debatten, senast i samband med lagen om kärnkraftens avveckling.

En särställning bland lagarna intar de fyra grundlagarna, högst uppe i pyramidens topp: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De ändras genom två riksdagsbeslut med riksdagsval emellan. Närmast därunder kommer riksdagsordningen – och från nästa år lag om trossamfund – som stiftas på samma sätt eller genom ett beslut med viss kvalificerad majoritet. Från dessa lagar kan här bortses.

Tanken är att alla verkligt viktiga föreskrifter skall beslutas av riksdagen. Att formulera detta i lagtext har inte varit alldeles enkelt, vilket har lett till en något krånglig konstruktion. I (främst) tre bestämmelser i 8 kap. RF anges vad som hör till det s.k. *primära* lagområdet. I en annan bestämmelse anges vissa områden där det är möjligt för riksdagen att inom detta primära område *delegera* sin lagstiftningsmakt till regeringen. Vad som blir kvar kallas *detobligatoriska* lagområdet.

Till det primära lagområdet hör dels enligt 2 § ”föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes”, dvs. i princip all *civillag*, dels enligt 3 § ”föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,” dvs. i princip straffrätt, skatterätt och all *betungande offentlig* rätt i övrigt, dels enligt 5 § viktigare föreskrifter om *kommunerna*, bl.a. om kommunindelningen, grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen och om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Delegeras till *regeringen* får enligt 7 § utan hinder av 3 eller 5 § föreskrifter om annat än skatt om de avser något av åtta punktvis

uppräknade områden, bl.a. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, utlännings vistelse i riket, näringsverksamhet, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö, natur- eller miljövård, trafik eller ordningen på allmän plats eller undervisning och utbildning. Befogenhet att stifta civillag enligt 2 § får alltså aldrig delegeras. Ett särskilt förbud mot delegering gäller också för lag som rör grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Regeringen kan således ha befogenhet att utfärda förordningar på grund av särskilt riksdagsbeslut om delegation enligt 7 §. I två andra fall kan regeringen utfärda förordningar enligt 13 §. Det ena fallet gäller ”föreskrifter om verkställighet av lag”, s.k. verkställighetsföreskrifter, det andra ”föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen” utan faller inom den s.k. restkompetensen. Båda dessa fall är i praktiken minst lika viktiga som delegationsfallet.

Verkställighetsföreskrifter får i princip ges av regeringen till vilken lag som helst, t.ex. även till en ren civillag. I praktiken förekommer sådana föreskrifter mest till offentlighetslagar. Huvudsyftet är att ge kompletterande administrativa föreskrifter, men i någon utsträckning kan det också bli fråga om att närmare precisera det sakliga (materiella) innehållet i lagen. En viktig princip är emellertid att en verkställighetsföreskrift aldrig får medföra något väsentligt nytt utan endast får innebära en precisering inom lagens ram.

Restkompetensen omfattar främst i princip all icke betungande offentlig rätt, t.ex. regler om bidrag och andra förmåner. I praktiken beslutar riksdagen alla viktiga föreskrifter även på detta område, t.ex. de huvudsakliga sociala författningarna. Ofta är det svårt att bestämt avgöra om en författning på grund av ett blandat innehåll skall betecknas som gynnande eller som betungande. Som 3 § är skriven, blir då inslaget av åligganden det avgörande, dvs. det lutar över åt lagformen.

I båda dessa senare fall grundar alltså regeringen sin befogenhet direkt på grundlagen. Något bemyndigande av riksdagen behövs inte. I praxis förekommer det dock rätt ofta att formella bemyndiganden skrivs in i lagar även där det inte behövs. Man brukar i sådana fall tala om ”kvasibemyndiganden”. Under senare år har, som en konsekvens av regleringarnas ständigt ökande volym, mycket intresse ägnats åt bemyndiganden, för att klargöra den rättsliga grunden för olika författningar. Riksdagens konstitutionsutskott har t.ex. publicerat omfattande förteckningar.

De statliga myndigheterna grundar i princip alltid sin befogenhet att utfärda föreskrifter på bemyndiganden av regeringen. I sista hand krävs det att det åtminstone kan anses falla inom ramen för myndighetens instruktion att ge en föreskrift.

Två bestämmelser i 8 kap. RF talar om myndigheternas regelgivning. I 11 § sägs att riksdagen, då den enligt 7 § bemyndigar regeringen att utfärda föreskrifter, kan medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser. Och i 13 § sägs att regeringen kan i en förordning, som innehåller verkställighetsföreskrifter eller faller inom restkompetensens område, överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser. I båda fallen krävs det alltså ett uttryckligt bemyndigande. Man brukar tala om *sub-delegation*.

Eftersom en myndighet naturligtvis inte genom subdelegation kan få större befogenheter än regeringen själv, är det viktigt att hålla reda på vad som är grunden för regeringens kompetens. Är det t.ex. fråga om en skattelag, får enligt 3 § delegation inte ske, utan regeringens befogenhet inskränker sig till verkställighetsföreskrifter, dvs. ingenting väsentligt nytt får tillföras. Detsamma gäller enligt 5 § en social författning med åligganden för kommunerna, typ socialtjänstlagen, osv. Gäller det däremot t.ex. livsmedel, naturvård eller arbetsmiljö, föreligger rätt för riksdagen att delegera och regeringen har den befogenhet som riksdagens bemyndigande inrymmer. Efter subdelegation kan alltså en statlig myndighet i princip få samma vidsträckta befogenhet som riksdagen. En ram ges dock alltid av själva bemyndigandena och av de föreskrifter som riksdagen och regeringen (vanligen) meddelat dessförinnan.

I princip kan man tänka sig att både riksdagen och regeringen delegerar "blankt", dvs. utan att själv ge några grundläggande föreskrifter i lag resp. förordning och utan att begränsa myndighetens befogenhet. Det är dock inte det vanliga. En utbredd praxis har i stället blivit att riksdagen beslutar en s.k. *ramlag*. En sådan brukar innehålla vissa grundläggande bestämmelser i sak, med som regel ganska allmän och oprecis avfattning. Därutöver brukar den ge vissa administrativa bestämmelser, t.ex. om organisation, tillsyn, tvångsmedel och överklagande. Slutligen bemyndigar den regeringen eller myndighet som regeringen förordnar att ge ytterligare föreskrifter. Genom subdelegation skickar regeringen sin befogenhet vidare, helt eller delvis, till den centrala statsmyndigheten på området. Praxis har gått i riktningen att dessa bemyndiganden har blivit allt öppnare. Man kan dock aldrig tala om "blanka" bemyndiganden, eftersom "ramreglerna", om än oprecisa, alltid ger en allmän grund och målinriktning för de närmare bestämmelser som myndigheten meddelar.

I själva idén med ramlagar ligger att de skall fyllas ut genom regler på lägre nivå i hierarkin. De utgör därför en viktig orsak till den vidlyftiga reglering som har kommit till stånd i samhället. Krav på beslut av riksdagen innebär i praktiken en mycket viktig spärr mot att regler blir

alltför omfattande, och något liknande gäller, om än i mindre utsträckning, krav på beslut av regeringen. På myndighetsnivå gäller i stället att varje myndighet har sitt expert- och fackansvar för sitt område och en naturlig ambition att på bästa och effektivaste sätt garantera sina synpunkter. Att värdet av regelstyrning har överskattats under gångna år är välkänt; sedan länge är statsmakternas uppmärksamhet i huvudsak inriktad på andra former av styrning.

Restriktivitet med ramlagstiftning har tillrättats i olika sammanhang under senare år, bl.a. av konstitutionsutskottet. I praktiken har dessa synpunkter inte fått genomslag. Belysande är det just nu aktuella projektet med en omfattande miljöbalk, som har utformats som en ny ramlag.

Vissa spärrar ligger dock alltid inbyggda i RF:s system. De viktigaste är lagkraven och begränsningarna av möjligheterna att delegera. På rätt stora områden råder därigenom förbud mot andra utfyllande föreskrifter än verkställighetsföreskrifter, dvs. ingenting väsentligt nytt i sak får tillkomma. Ingenting hindrar emellertid att de statliga myndigheterna utfärdar *formellt icke bindande* regler. Det kan ske i form av anvisningar, rekommendationer, råd etc. För sådana typer av regler finns i princip inga begränsningar. Eftersom de inte blir "föreskrifter", bortfaller RF:s spärrar. Att myndigheterna ger råd och liknande kan ses som ett naturligt uttryck för deras uppgift att ge medborgarna service.

Ett varningstecken reses emellertid av att, som redan nämnts, även allmänna råd betecknas som "regler" i den officiella terminologin. Det sker t.o.m. i författningstext, som visas av 18c och 27 §§ författningssamlingsförordningen. Som *allmänna råd* definierar förordningen i 1 § "sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende".

Skillnaderna mellan regler, föreskrifter, råd, rekommendationer m.m. är inte lätta för ett småföretag eller en vanlig medborgare att utan vidare uppfatta. Är man i det enskilda fallet skyldig att rätta sig efter myndigheten eller har man utrymme att handla efter egen bedömning? Det är inte realistiskt att begränsa diskussionen om regelreformer etc. till att enbart gälla regler som är formellt bindande. Det har inte heller skett. Alltsedan begränsningskungörelsen 1970 har även oförbindande rekommendationer omfattats av reformsträvandena.

Av största vikt är dessutom att både förvaltningsdomstolarna och andra rättstillämpande myndigheter i praxis fäster stort avseende vid myndigheternas allmänna råd. Det fordras i själva verket goda skäl för att avvika från vad som rekommenderas. Särskilt tydligt är detta på skatteområdet, av det rent praktiska skälet att det är fråga om att verka för enhetlighet mellan ett stort antal skattemyndigheter som har att tillämpa samma lagregler på ett mycket stort antal likartade fall. Liknande

gäller också t.ex. tillämpningen av socialtjänstlagens regler om socialt bistånd, som har varit föremål för en omfattande diskussion.

I praktiken utgör regler av typen Riksskatteverkets rekommendationer och Socialstyrelsens allmänna råd utomordentligt viktiga rättskällor. Då 8 kap. 3 och 5 §§ RF förbjuder delegation från riksdagen, fyller myndigheterna på dessa vägar det praktiska behovet av närmare bestämmelser än de riksdagen har gett. Samtidigt får det emellertid uppmärksammas att förfarandet i praktiken kan fungera som ett slags kringgående av grundlagen. Man kommer runt spärrarna i systemet och kan öppna för en vidlyftigare reglering och en mera detaljerad styrning än som åsyftats.

Förfarandet vid tillkomsten av olika slags regler varierar väsentligt beroende på vilken nivå av hierarkin det rör sig om. Det är givetvis också avhängigt av regleringens omfattning.

Det egentliga lagstiftningsförfarandet innefattar väsentliga garantier för både rättssäkerhet och rationalitet genom den noggranna beredning och de särskilda möjligheter till insyn och debatt som det erbjuder. I stor utsträckning görs det första beredningsarbetet inom kommittéväsendet, och lagförslagen publiceras i någon av betänkandeserierna (SOU, Ds) samt remissbehandlas. Propositionsarbetet i Regeringskansliet är ofta det avgörande skedet i beslutsprocessen. Viktiga lagförslag underkastas granskning av Lagrådet, innan de läggs fram för riksdagen, där allmän motionsrätt föreligger och sakbehandling sker i ett fackutskott före avgörandet i kammaren. Regeringsförfordningar utarbetas normalt med ett väsentligt förenklat förfarande, som regel utan både kommittéberedning och remissförfarande och utan medverkan av andra politiska riktningar än de i regeringen företrädde.

För regelarbetet inom de statliga centralmyndigheterna ges vissa föreskrifter i 27 § verksförordningen. Myndigheten skall iaktta fyra saker innan den beslutar en föreskrift eller ett allmänt råd. Den skall noga överväga om det är den mest ändamålsenliga åtgärden. Den skall utreda kostnadsmässiga och andra konsekvenser och dokumentera i en konsekvensutredning. Den skall lämna alla som kostnadsmässigt eller på något annat sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och över konsekvensutredningen; samma rätt har Riksrevisionsverket. Myndigheten skall slutligen begära regeringens medgivande om en föreskrift leder till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berörs. Vissa undantag föreskrivs.

På detta område gäller den vanliga erfarenheten att det är viktigt att komma fram med synpunkter vid rätt tidpunkt. Eftersom myndigheternas regler normalt ytterst styrs av någon lag eller förordning, är det viktigt att få komma till tals redan på det tidigare stadiet. De från t.ex.

kostnadssynpunkt avgörande ställningstagandena tas ofta redan på kommittéstadiet, och en ramlags huvudfunktion är just att styra i stort men lämna detaljerna öppna. Kostnadssynpunkter som kommer in först på konkretiseringsstadiet blir lätt verkningslösa.

Ett viktigt krav är att alla regler skall kungöras och publiceras så att de blir lätt tillgängliga. Detta är ett huvudsyfte med föreskrifterna i kungörandelagen och författningssamlingsförordningen. Problem kvarstår dock främst på myndighetsnivån.

Bilaga 5

Småföretagsdelegationens seminarium om regelförenkling den 3 februari 1998

Camille Forslund, Småföretagsdelegationen, inleder och presenterar BEST och Småföretagsdelegationen på engelska för de utländska gästerna:

I am one of the thirteen members of the small business commission BEST – Business Environment Simplification Task Force. I am speaking in English right now – and I am probably the only speaker that will do so – because we have two guests from the BEST Task Force: Kathy Vanhoorne who is directly working under the minister for small businesses in Belgium and David Lawrence – will you stand up so they see you – who sits on a DG XXIII commission which is the commission that BEST works under.

I would also like all members of the Small Business Commission to stand up so everyone can see who you are in case they have any questions when it is time for coffee. Gunnel Mohme, we are apparently waiting for a few others, we have Björn Jansson who is in the secretariat as well as Martin Hammarström and I thought I saw Sven Sjögren.

Nils Rydén who is a part of my group in the Small Business Commission which works with exactly these questions we are going to discuss today: how to create a system so that we can keep control over the rules and regulations and new laws that are written, so that they are really effective but not expensive unnecessarily for business.

I am not going to talk about what the Small Business Commission is. If you are interested we have put together some material on it that you can get when you leave but I assume at this point so much has been written about it that everybody in this room knows who and what we are.

BEST Group was created by the Minister Council last June in their attempts to find a solution to unemployment in Europe. They decided that a group of small business people, civil servants and perhaps economical professors would be a good idea. They asked this group to come with very concrete suggestions for the improvement for small businesses in Europe. They gave us approximately six months to do this. As I said I am the representative from Sweden. We are one from each country. We have also prepared some information on the BEST group that you can get outside the door, partially a list of the questions we are looking at. We have made no decisions of what work we are going to propose but we are not bound by any limits neither political nor any area we may not make a suggestion in.

I hope that during the discussion we have today both the Small Business Commission and BEST will receive good recommendations from you. It is important to get your input in this matter. The Small Business Commission will put in its last report in June and BEST will put in its report in June too, but we must be finished writing it by the end of April. So we have very short time in which to act. I am now going to present the chairman for the day, Lennart Ohlsson, from among other things Företagarnas Riksorganisation and he will lead us through the day. Thank you for coming.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack för ordet. Jag vill nämna något om uppläggningsen av den här förmiddagen. Vi kommer att börja med att presentera en del nationella erfarenheter. Därefter kommer vi att ta några internationella erfarenheter och då blir det fler talare som kommer in. För att få det hela att stämma så har jag tänkt mig att vi skulle ha en kort frågestund efter Fredrik Sterzels anförande när det gäller frågor som har att göra med hans anförande. Vi sparar diskussionen kring frågorna till slutet, tills vi har fått en presentation av erfarenheter från andra länder. Det är i det stora hela uppläggningsen av dagen. Med det skulle jag vilja lämna ordet till planeringschefen på departementet Ola Frithiofson.

Ola Frithiofson, planeringschef Närings- och handelsdepartementet

Jag vill på departementsledningens vägnar hälsa er alla välkomna hit till det här seminariet. Jag skall säga några ord om hur vi ser på Småföretagsdelegationens uppgift och på frågan om hur vi kan förenkla regelverken för att mera gynna växande småföretag. Jag kommer att dra en del paralleller till vad vi håller på med i departementet kring den regionalpolitiska propositionen.

Småföretagsdelegationen kom till för ungefär ett år sedan och det är ett uttryck för att regeringen lägger stor vikt vid småföretagens roll för tillväxten och vi har haft stora förhoppningar och har fortsatt stora förhoppningar på delegationen. Delegationen har en ganska svår uppgift. Man ska successivt förse Regeringskansliet med konkreta förslag till regelförändringar, regelförbättringar som kan bidra till att utveckla mindre företag. Man kommer också att ha en roll i att försöka tänka framåt och se om vi kan ändra systemet på något vis för att mera kontinuerligt kunna säkerställa att vi inte skapar regler som hindrar småföretags tillväxt. Vi har redan fått ett antal förslag från Småföretagsdelegationen som vi nu håller på att hantera i Regeringskansliet. Vi kommer under våren att lägga en rad förslag baserade på delegationens idéer.

När vi tittar på regionalpolitiken och näringspolitiken i stort handlar det om att försöka fånga helheten, att försöka att koordinera politikområden mot det behov som finns. Då märker vi ibland att regelverken sätter hinder i vägen för detta, att man inte kan använda de statliga resurserna på det mest effektiva sättet för att främja tillväxt. Det tror jag är kärnan också för Småföretagsdelegationens arbete; att försöka att konsekvent få in tillväxtperspektivet i allt regelskapande, i allt lagstiftningsarbete så att man inte glömmet bort det på vägen.

Det finns många mål som man vill nå här i samhället men till syvende och sidst så är det så att utan en tillväxt så har vi ingenting att fördela. Utan en tillväxt så hotas på sikt vårt välfärdssamhälle. Det här är en väldigt angelägen uppgift. Sverige har under ett antal år haft svårt att få en tillräckligt hög tillväxt. Det kan ha många orsaker men det är säkert så att utan ett entreprenörskap och en viss frihet i företagandet så hämmas tillväxten.

Det här är ingen lätt uppgift. Vi representerar alla olika roller och detta förutsätter på något vis också att vi kliver ur våra roller som representanter för myndigheter, för departement osv. Vi måste bortse från de mera kortsiktiga aspekterna och se oss själva i vår roll lite utifrån och försöka tänka efter hur det skulle kunna fungera bättre. Det finns ju också inspiration att hämta från andra länder. Man har sagt att för att klara av det här så kanske vi behöver förändra svensk myndighetsstruktur – mer att likna den som finns på kontinenten, dvs. där det är starkare departement och mindre självständiga myndigheter, att vi måste ha en samordnad funktion på Statsrådsberedningen som följer detta osv.

Den här diskussionen tycker jag vi måste ta också i Sverige, att titta på mera grundläggande förutsättningar för hur regler skapas, den struktur vi har skapat. Det är ju så att med väldigt självständiga myndigheter

kommer olika partsintressen mera in i regelarbetet än vad det skulle göra om man hade en mer samlad politisk bedömning på den statliga strukturen. Därmed inte sagt att vi inte ska ha exakt samma modell som i andra europeiska länder. Det finns ett värde i den svenska modellen där statstjänstemän har en stark position och en självständig roll.

När vi vill skapa en helhet i näringspolitiken, det är den regionalpolitiska propositionen jag talar om, så försöker vi, förutom att integrera olika politikområden och skapa en större flexibilitet i medelsanvändningen att "trycka ut" besluten i landet. Man får en mer decentraliserad struktur! Det är viktigt att belysa om man utifrån en mer decentraliserad struktur bättre kan svara upp mot företagens behov. Den centraliserade strukturen måste balanseras med mer makt på det lokala planet och på länsnivå. Vidare måste staten samordna sina resurser bättre.

De här frågorna, att få in tillväxtaspekterna i allt regelverksarbete, att underlätta integrationen mellan olika politikområden och flexibiliteten i medelsanvändningen samt att decentralisera strukturen, det tror jag är centrala frågor.

Det här är ju inga nya frågor, det är någonting vi har sysslat med länge. Därför måste vi försöka se på systemet i grunden om det är någonting som vi bör förändra! Vi måste säkerställa att vi inte i framtiden skapar regler som hindrar tillväxt i mindre företag! När vi nu påbörjar det här arbetet måste vi också gå igenom den stock av regler och lagstiftning som vi har.

Jag vill avsluta med att säga att det finns ett brett politiskt samförstånd på den här punkten. Sverige är efter att ha hanterat krisen i början på 90-talet nu redo att mera utförligt gå igenom de villkor som måste till för att vi ska få upp tillväxten på en högre nivå. Till detta hör då att vi måste göra det enkelt för mindre företag att växa, att anställa fler. Vi ska vara måna om att inte skapa regler i onödan som skapar en administrativ börda för mindre företag och som på olika sätt hindrar tillväxt. Men vi saknar i dag analysmetoder. Vi saknar ett systematiserat sätt att angripa frågan. Det är det vi letar efter. Jag hoppas att ni får en spännande förmiddag här och intressanta diskussioner.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack för den introduktionen till ämnet. Jag kommer nu att lämna ordet till professor Fredrik Sterzel vid Uppsala universitet. Han kommer att ge oss en överblick över en del svenska särdrag i förutsättningarna för att avreglera. Professor Sterzel, var så god!

Fredrik Sterzel, professor

Jag tänkte börja med några mycket korta ord för att presentera mig själv, min bakgrund och mina infallsvinklar på det här ämnet. Jag är angelägen om att ni inte ska få föreställningen att jag är någon äldre skrivbords-teoretiker som plötsligt har fått tag i det här ämnet. Jag har under årens lopp fått komma i kontakt med regelfrågorna i många olika egenskaper. Då Gunnar Sträng redan 1970 utfärdade sin begränsningskungörelse var jag sedan många år kanslichef i Konstitutionsutskottet och kan vittna om att riksdagsgubbarna på min tid tyckte att det var ett väldigt viktigt initiativ.

Jag kom som statssekreterare till Kommundepartementet och handlade de här frågorna vidare. Jag har i 20 år följt de olika förvaltningspolitiska kommittéerna, alltifrån Daniel Tarschys 1978 och fram till Sten Wickboms som avslutades förra året. Där var jag inne och pratade om just de här frågorna.

Jag har mött regelfrågorna i mitt eget utredningsarbete, både offentligt och enskilt. Nu för ett par, tre år sedan lämnade jag mitt domarämbete för en professur i konstitutionell rätt och jag ska precis härefter i väg och lämna till tryck ett manuskript som bl.a. innehåller ett femtiotal sidor om den här problematiken.

Min inställning är något mera sofistikerad än att bara räkna regler och säga att det här ser ju väldigt mycket ut etc. Jag vill klart säga ifrån att ni inte ska tro att min predikan här går ut på att verken har misskött sig och ställt till med en ogräsmateria, tvärtom har jag en helt annan syn. Den stora, riktigt stora förändringen som har ägt rum inom mitt område, alltså inom grundlagarnas ram, på de här 20 åren, det är att makt, mot vad folk ofta tror, har avlövats regering och riksdag och lyfts ner bl.a. på verksnivå. Regelområdet är ett typexempel på detta. Budgetområdet är ett annat, där den förvaltningspolitiska kommissionen förra året påpekade hur "slappt" det har varit hittills med uppföljning av målstyrning. Det är detta som är mitt perspektiv.

Man gör lätt iakttagelsen att i ungefär 30 år har regeringar och riksdag, de privata och de offentliga organisationerna, Kommunförbundet, SAF och andra varit i stort sett ense om den inriktning som planeringschefen redovisade här förut: att vi ska göra någonting åt regelreformen. Då så lite har hänt under åren har jag tyckt det varit ofrånkomligt att ställa frågan: *Är det här ett verkligt problem eller ett skenproblem?* Eftersom man har diskuterat åtminstone sedan 1970 – då Sträng kom med sin begränsningskungörelse – frågar man sig: är det här ett riktigt problem eller uttryck för rituella besvärjelser som både riks- och kommunpolitiker och företrädare för intresseorganisationer måste ägna sig åt då det gäller kontakterna med byråkratin?

Tre omständigheter har övertygat mig om att det är reella problem.

Det första är att det finns ordentliga kostnadsundersökningar som visar att regleringar drar stora kostnader. Det är dessutom en allmän know-how inom statsvetenskapen att reformer inom statsverksamhet oftast slår alldeles snett ekonomiskt därför att det har varit för dåliga styrinstrument från början. Det har blivit något helt annat i slutändan än vad man tänkte sig först.

Det andra skälet är att verken själva har tagit en hel del initiativ för att minska regleringarna. Arbetarskyddsstyrelsen är det senaste exemplet och det tyder ju på att det finns ett reformbehov.

För det tredje gör också alla de internationella initiativ som förekommer att det blir svårt för mig att bara vifta bort dem. Jag har med visst begrubblande kommit fram till att det nog är som folk säger: Det är problem och att det väl är sådant som man någon gång ska komma till håll med.

Jag vill nämna i förbigående att precis samma reflexioner gör en utomstående då man läser mycket annat som gäller regeringen och verken, exempelvis den klassiska problematiken om hur svårt det är att styra verket. Det har man hållit på med sedan Daniel Tarschys och fram till Sten Wickbom i 20 år utan att egentligen göra annat än att öka verkens frihet. Man frågar sig som utomstående om det verkligen är värt att ”jama med” politikernas synpunkter på området eller om man skulle säga att det är den ordning det har fått för framtiden – det mesta får vara baserat på att det utförs konkret arbete i verken.

Nu ska jag gå över till de svenska särdrag på området som gör att vi inte utan vidare kanske kan tillämpa de modeller som man har på det internationella planet för att komma åt regelproblematiken. Det är tre saker jag ska uppehålla mig vid för att inte bli för långrandig.

Självständiga myndigheter

Det första jag vill tala om är hur regler egentligen kommer till. Det svenska systemet är litet annorlunda än det vanliga i andra länder i Europa. Vi har självständiga myndigheter, det är den andra punkten. Vi har särskilda regler om berednings- och utredningsförfarande. De här tre sakerna ska jag ta upp för att sedan avsluta med några korta ord om hur jag ser på behovet av åtgärder.

Vi har alltså ett typiskt svenskt system för regelgivning som dessvärre är nytt. Det råkade ju hända sig så att vi fick en ny regeringsform 1975, mitt i – kan man konstatera efteråt – ett väldigt känsligt skede av förvaltningspolitiken. Det var då det hände mycket som man inte hade en aning om eller en tanke på i grundlagsarbetet. Man vände upp och ned på de gamla regler man hade i den urgamla 1809 års regeringsform, som

man i och för sig inte brydde sig om bokstaven i, men man hade utvecklat en rätt så klar praxis om hur regelgivning går till. Går ni tillbaka exempelvis till läroböckerna i förvaltningsrätt på den tiden, vilket jag för skojs skull har gjort, så finner ni att det nämns nästan inget om att verken utfärdar regler. Det var inte en verklighet som man såg för ögonen.

Under det nya systemet har det blivit en enorm utveckling. Vad omfattar systemet? Låt mig kort summera det i fem led. Vi har lagar enligt 8:3 och 8:5 regeringsformen om jag håller mig till det administrativa området. Lag ska det vara om det är åligganden för enskild eller ingrepp i enskildas rättssfär. Lag ska det vara om det gäller åligganden för kommunerna, exempelvis enligt 8:5.

Så går vi hierarkiskt ner till 8:7 som ger riksdagen möjlighet att delegera vidare till regeringen. Då hamnar vi på förordningsplanet inom mycket breda områden. Här ser jag företrädare för Livsmedelsverket och Arbetskyddsverket, två typiska områden där man kan delegera vidare. Inte bara makt utan många praktiska bekymmer "lassar" man på den vägen över. Det här är ett system som avviker mycket ifrån det som är vanligt utomlands. Där har delegationen djupare principiell innebörd, det är sådant som att presidenten plötsligt kan sätta nationalförsamlingen ur spel och besluta med dekret. Sådana där saker som de har i Frankrike. Hos oss är det en hierarki och man överlåter i lugna tag rätten att reglera från den ena länken i kedjan till den andra. Regeringen har sedan en egen förordningsmakt också enligt 8:13, verkställighetsföreskrifter och det som kallas för restkompetensen. Det är gynnande saker, inte ingrepp i enskildas rättssfär. Där är mycket oklart vad som är det ena och det andra. Är det tillräckligt viktigt så kommer naturligtvis riksdagen in ändå.

Sedan är vi nere i den fjärde punkten, möjligheten att subdelegera till myndigheterna. Det har ni regler om i 8:11 och 8:13. På det sättet har ni lyckats traska ner fyra trappsteg och kommit fram till de här reglerna som då är ett system som avviker helt från andra länder.

Sedan ska vi som femte steg notera att vi, utöver ordentliga föreskrifter, har något som kallas allmänna råd eller rekommendationer som har en oerhörd betydelse ute på det praktiska fältet – Riksskatteverkets rekommendationer exempelvis. Om detta skrevs en doktorsavhandling härom dagen. Det är nästan likvärdigt med gällande föreskrifter men formellt är det här bara råd och rekommendationer. Det där är lustigt för här går alltså systemet "sönder" på slutet. Vi har en omfattande rättspraxis som jag får gå förbi som pekar på att de här oförbindande rekommendationerna alltmera likställs med de bindande råden.

Ramlagar

Den stora saken som har hänt från 70-talet och framåt, det är ramlagarna. Jag tror man hittade på begreppet då man arbetade på socialtjänstlagen. Jag ledde själv en kommitté i början på 80-talet. Det var väldigt viktigt med ideologin med detta. Det har kommit en lång rad ramlagar sedan dess. De kännetecknas alla av att riksdagen bara ger mycket allmänna ramar och sedan delegerar vidare till regeringen, som vanligen skickar vidare till verken, att fylla ut författningen. Det finns ramlagar av i princip två olika typer. Den ena, där är det meningen att verket ska fylla ut. Man helt enkelt delegerar enligt nyssnämnda bestämmelse – Livsmedelsverket exempelvis utfärdar bestämmelser. Nu har vi miljöbalken som Naturvårdsverket får sköta. Lagrådet har just klagat på att den största delen av regleringen kommer att ligga på verksnivå. Det är inte riktigt tillfredsställande för enskilda företag och andra.

Den andra typen är sådant som hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen som gäller mot kommunerna. Här är det inte meningen att man ska fylla ut regelverket. Meningen är att kommunal självstyrelse, som ju svarar för två tredjedelar av den offentliga sektorn, ska ha ett fritt utrymme för sina egna initiativ. Så är det inte, genom t.ex. Socialstyrelsens allmänna råd, som har kommit att bli likvärdiga i stort sett med föreskrifter. Det här är de riktigt viktiga omständigheterna som helt skiljer sig från förhållandena i andra länder; Ramlagar och delegation i olika etapper och sedan till slut allmänna råd som i praktiken anses vara likvärdiga med regler. Detta är någonting typiskt svenskt och det är en typisk modern utveckling. Man tycker fortfarande i riksdagen att det här är ett väldigt bra system. Frågar man efter riksdagen officiellt så säger man att det här är inte bra därför att man måste vara restriktiv. Det betyder att för mycket makt går över till verken. Men pratar man med riksdagsmännen en och en så tycker de att de är förfärligt bra att de slipper syssla med detaljer.

Vi går över till de självständiga myndigheterna som är en stor svensk sak och som jag tror är, om inte unikt, så i alla fall väldigt speciellt för oss. Vi har alltså inte ministerstyrelse utan vi har regeringen som ett kollektiv. Det är en kär fråga för Konstitutionsutskottet att hoppa på olika ministrar som anses ha gjort sig skyldiga till olaga ministerstyrelse. Sedan har vi myndigheterna under regeringen. De lyder under regeringen men har sin självständighet vilket gör att de inte får påverkas i sin myndighetsutövning i enskilda ärenden.

Vad har det här för betydelse i dagens sammanhang? Ja, det har betydelse på två sätt, dels på regeringsnivån och dels på verksnivån. För att gå rakt på sak säger de i papperen från EU och OECD att det är

viktigt att ett regelreformeringsarbete läggs på allra högsta politiska nivå. Man hänvisar exempelvis till England där Tony Blair nu sitter och leder arbetet, delegerat till en minister som sköter det. Det är inte så lätt att komma med det systemet utan vidare i Sverige. Den svenske statsministern måste ha någonting att formellt stå på. Här är det inte en fråga om hans personliga politiska ställning och makt etc., det är fråga om att statsministern i så fall måste komma in i systemet på ett sätt som verken respekterar. Vi har en mycket god, från rättssäkerhetssynpunkt värdefull, ordning att verk och andra myndigheter kräver att det går formellt riktigt till. Vad finns det för befälslinjer här? Det får bli så i Sverige att man inrättar någon slags formell plattform med Statsrådsberedningen där man lägger en enhet. Till den får man knyta någon slags kommission eller delegation med statsministern som ordförande eller någonting sådant. Men det går inte lika enkelt som i England och Frankrike, där det är naturligt att premiärministern kallar sin regering och tar olika initiativ, tillsätter ad hoc-organ med möjligheter att gå ut direkt mot förvaltning. Det här är helt enkelt olika. Ser vi på verksnivån så finner vi ju en ännu viktigare skillnad. Här har vi alltså 40-50 stora myndigheter och kanske 300 som formellt är centrala statliga myndigheter.

Vi har tre stora utmaningar – som Sten Wickboms kommission pekade på förra året. Den ena är den bristande styrbarheten. Det är så svårt att styra verken har man sagt i 20 år. Sedan är det internationaliseringen. Man har upptäckt EU. Sedan betonar man fragmentarisering. Det är just den där uppdelningen på en mängd olika organ som dessutom gör det mesta inom förvaltningen. Hur ska man få till stånd ett gemensamt regelarbete med alla dessa självständiga myndigheter, om vilka man utan vidare kan konstatera att var och en har ett relativt perifert intresse av vad de andra sysslar med? Ett verk har rätt stora uppgifter, man utfärdar rätt mycket regler och har varken tid eller ambition att lägga sig i vad andra gör.

Om man inför för mycket av samråd och formaliserar kan man misstänka att resultatet blir mer byråkrati och mindre resultat och inte tvärtom. Här sitter väl något av det rent praktiskt viktiga där man saknar en motsvarighet i andra länder. Inte ens Norge och Danmark har ju samma situation som vi. För min del säger jag att jag är alldeles övertygad om att man aldrig kommer någonstans med berget av föreskrifter i dag och en rimligare ordning för framtiden, utan att verken själva på något sätt är med i sammanhanget. Som realiteterna ser ut är det alldeles dödfött.

Berednings- och utredningsförfarande

Vi har med tysk grundlighet formaliserat vår berednings- och utredningsprocess. Vårt kommittéväsande är ju välkänt för sin grundlighet och beredningsförfarandet har under decennier varit föremål för uppmärksamhet med hänsyn till bl.a. till de enskildas rättssäkerhet. Man ska verkligen veta att alla intressen kommer med i bilden och beaktas på ett rimligt sätt. Jag har själv hållit på rätt så mycket med de här frågorna.

Det här gäller förvaltningslagen, det gäller verksförordningar, det gäller den typen av författningar. Lägg till offentlighetsprincipen naturligtvis. Ett system som ligger för ögonen på folk på ett sätt som är dem totalt främmande i EU eller i andra länder.

Två saker som de flesta känner till, men som jag är så illa tvungen att påpeka. Det är faktiskt praktiskt viktigt och andra länder har det inte likadant. För det första måste man, om man ska kunna påverka något, vara med i tid i den här långa beslutsprocessen. Det där ser ni särskilt på miljöområdet där det varit en hel del uppseendeväckande saker under senare år, t.ex. Norra länken. Långt efteråt kommer plötsligt Regeringsrätten och upphäver regeringsbeslut som olagliga. För att nå ett hyfsat resultat och undgå överraskningar i slutändan, gäller det att se till att intressena är med i tid så att man kan ta dem på allvar. Miljöfrågorna ger en god blyxtbelysning av vad det gäller. Man får börja om från början med viktiga delar av Stockholms trafikplanering därför att man inte tänkt igenom det här riktigt. Det andra jag vill säga är att vårt goda kommittéväsande är i vanrykte. Läs exempelvis den Wickbomska förvaltningskommissionen som bara verbaliserar vad många har sagt under årens lopp. Kommittéväsendet är utan vidare i utförsbacken. Det är främst två saker som medverkat till detta. För det första är det alldeles för korta tider som sätts ut. Man hinner inte göra redigt utredningsarbete. För det andra är det alldeles för små snuttar. "Snuttifieringen" av utredningsväsendet tar död på de stora förtjänsterna med systemet. Även stora utredningar som lägger fram tusen sidor har slafsats ihop det på något år. Såvitt jag förstår stryker båda tendenserna under vikten av det jag sa, nämligen att intressena på något sätt måste vara med i tid för annars går det snett.

Om jag skulle sammanfatta mina synpunkter har jag sagt att tydligen är problemen tre.

Dels är det för mycket regler, de tycker både verken själva och deras "kunder" om jag sätter det ordet inom citationstecken och det har ni skrivit om själva i delegationen, dels har jag intrycket att EU-perspektivet påverkar väldigt mycket hur inte minst verken tänker på det här området. De har haft ett oerhört arbete med implementering av olika EU-författningar där man inte alla gånger haft så mycket hjälp från

central nivå. De kontakter jag har haft visar att detta varit ett besvärligt och krävande arbete. Vidare kommer kostnadsaspekten.

Om jag skulle ange önskemål, likaledes i tre punkter, skulle jag först sätta upp ordning och enhetlighet. Regelgivningen i samhället, det är väldigt tråkigt att man har så svårt att hitta vad som gäller, det ser olika ut på olika myndigheter, det finns ingen publicering på samma sätt som det finns för andra regler.

För det andra sätter jag upp koncentration och volymminskning. Volymminskning har ni talat om men jag vill gärna skjuta in ordet koncentration. Jag sätter ett kraftigt frågetecken inför att myndigheter ibland har uppemot hundra olika författningar som gäller till samma lag. De gäller flera av de myndigheter som jag känner till. Jag tror en koncentration kunde hjälpa och inte minst att se till att folk tar rätt på och följer reglerna.

Som tredje punkt har jag satt upp datorisering, en fråga om tillgänglighet. Den som i dag är berörd av de här reglerna och vill veta vad som gäller har helt enkelt svårt med det. Det är en stor kostnadsfråga och väldigt bökigt men jag tror att det är väldigt, väldigt väsentligt.

Vad man ska göra åt det kommer ni att diskutera här närmare. Jag har satt upp tre punkter för mig själv: Det första är att man måste ha en central ledning på högsta nivå. Det följer av hela uppbyggnaden med 40–50 regelgivande myndigheter, var och en med sitt fögderi och som av praktiska skäl inte kan intressera sig så förfärligt mycket för andra. Detta gör att man inte kan lägga det i något fackdepartement. De myndigheter som hör till det departementet kommer att intressera sig för saken. De andra kommer att fråga sig vad de har där att göra.

Det måste finnas en enhet med en chef och över det får man sätta någon slags kommission med statsministern som ordförande och man får lägga det centralt under Statsrådsberedningen. Det ligger i hela den svenska ordningen.

För det andra kan vi inte understryka tillräckligt att man måste ha med myndigheterna själva annars kommer man inte någonstans. Man kan då notera att det inte går att ha en enhet eller en delegation med 50 representanter för lika många verk. Min praktiska slutsats blir att man inom varje större verk internt under den ordinarie verksledningen måste ha någon arbetsgrupp som arbetar med hithörande frågor i samarbete med det centrala organet. Men de måste ha ansvaret själva.

Den tredje punkten, konsekvens- och kostnadsanalyser, är en stor sak. Det hade Sträng uppe redan 1970 och det har inte gått så väldigt mycket framåt sedan dess. Jag tror att det är ett stort område där det behövs mycket metodutvecklingsarbete och att ansvaret här av praktiska skäl kanske måste ligga på fackdepartement och fackmyndigheter.

Det sista är att, det råkade jag hoppa över förut när jag talade om ordning och koncentration, varje verk skaffade sig sin egen lilla lagbok. I stället för att det är så många olika författningar kunde man t.ex. ha Livsmedelsverkets lagbok, som kommer ut varje år och ska vara en behändig sak på inte alltför många sidor. Kanske också Arbetarskyddsstyrelsen kunde ha något liknande. Det finns förebilder, exempelvis Boverket. Det vore en väldigt fin sak både för myndigheterna själva och för dem som ska följa reglerna. Det blir lätt att hitta.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack så mycket. För en avregleringsnovis som jag var det här oerhört upplysande och påminner mig om mina egna studier på 60-talet hur den svenska ordningen var designad. Jag tycker också att det här reser en mycket längre gående fråga eftersom Sverige skiljer sig på de här områdena från andra länder. Och den är: Är den svenska ordningen på det här området anpassad för den tid vi nu håller på att komma in i?

Camille Forslund, Småföretagsdelegationen

Jag vill göra ett litet föregripande här för jag vet att Kjell Ericsson måste gå till ett utskottsmöte. Jag skulle vilja höra från honom, han verkar vara ivrig att säga någonting också.

Kjell Ericsson, (c) riksdagen

Jag heter Kjell Ericsson och kommer från riksdagen. Jag är centerpartist och jobbar med näringslivsfrågor sedan tio år, jag tycker det är mycket intressant. Jag är alltså från det här parlamentet som stiftar ramlagar. Jag kan instämma också i det mesta. Det finns en allmän välvilja att förenkla. Jag känner igen vartenda ord som har sagts. Men på något vis så är det en grottekvavn som vi vandrar i.

Det har pågått sedan 1970-talet, sedan Sträng lade det här förslaget. Man har inte lyckats göra någonting åt det här. Nu är tid att man verkligen försöker komma till skott. Jag tror precis som professorn sa här att det här åtgärderna måste tas på olika nivåer och att man tar i med krafttag. Det är ingen tvekan om att det här är ett reellt problem. Regelmassan kostar pengar och framför allt kväver den kreativiteten inte minst hos småföretagare, nyföretagare och innovatörer. Därför är det nödvändigt att det sker någonting.

Jag tycker att Småföretagsdelegationens förslag som har lagts är bra. Jag hälsar dem med tillfredsställelse. Jag kan ställa mig bakom varje förslag som har lagts. Om man kunde bearbeta det och börja bryta ned det där, så har vi kommit långt på väg.

Jag har också läst artikeln i Dagens Industri i dag där Camille intervjuats. De punkter som tas upp där är sådana som är mycket, mycket klara och koncisa. En liten företagare behöver han ha en krånglig bokföring med bokföringsbyrå, revisorer osv.? Kanske det räcker med en enkel bokföring, kanske det räcker med direktavdrag osv. för ett litet företag. Det finns en rad konkreta saker vi måste ta i också för att förenkla.

Jag tycker att det här arbetet är bra. Jag har inte mycket mer att tillföra här i dag utan kan instämma i vad som har sagts. Vi måste ta oss i kragen, det här är ett reellt problem som kväver kreativiteten. Lycka till med det här arbetet!

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack för de orden. Vi kanske kan särskilt rikta en uppmaning till företrädare för olika verk här att komplettera eftersom Fredrik nämnde en hel del om verkens betydelse på det här området.

Arne Kardell, generaldirektör Livsmedelsverket

Jag håller med om allt vad Fredrik Sterzel har sagt. Det är inga problem och vi är naturligtvis angelägna om att ha så enkla regler som möjligt för de företag vars verksamhet vi reglerar. Men vårt EU-medlemskap påverkar situationen ordentligt. Vi har en regelmassa som på Livsmedelsverket t.ex. säg till 85–90 procent är styrd av direktiv, förordningar från EU.

Vi sitter ju inte i dag hemma och "hittar på" dessa regler – de är påhittade i Bryssel, numera med vår medverkan. Vi är naturligtvis där och deltar i arbetsgrupper, men vi har inte hittat på regelmassan i EES-avtalet och EU-medlemskapet, att vi tagit över en ny regelhierarki. Vi har skrivit om hela den svenska livsmedelslagstiftningen, oerhört mycket mer detaljerad än vad den var tidigare. Krångligare och mer svårbegriplig för dem som ska tillämpa den.

Jag håller med Fredrik om att det visst skulle vara jättebra om vi kunde skaffa oss en lagbok och det tror jag kommer i den formen att vi lägger ut konsoliderade författningar på Internet. Självklart är det inte tillfredsställande för en bageriföretagare eller en som ska öppna restaurang. Han har ju naturligtvis väldigt svårt att hitta i denna regelmassa. Han ville naturligtvis ha en lathund av typen: Vad gäller för mig som ska öppna restaurang? Vad säger Livsmedelsverkets regler respektive om jag är bageriätkare? Sådant borde vi naturligtvis på sikt kunna ta fram.

EU:s regelverk är oerhört detaljerat. EU-förordningar är på en nivå som i Sverige är myndighetsnivån för regelutformning och de är

beslutade av ministerrådet i EU. De går alltså inte att göra någonting åt, de gäller i Sverige som svensk lag.

En konstighet som jag har uppmärksammat och som jag inte riktigt begriper är varför inte Sverige tar initiativ till att ge ut EU-förordningar, eftersom de är som svensk lag, exempelvis föra in dem i svensk författningssamling eller någonstans så man kan hitta. Företag som är berörda av de här reglerna ringer till oss frågar: Vad är det? Var står det? Var kan jag läsa det? Ja, du får gå till Official Journal säger vi då, där finns alla EU-förordningar översatta till svenska. EU-regler måste ju göras tillgängliga för de företag som måste rätta sig efter dem. Det är de inte i dag.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack för det. Sedan har jag Bertil Remaeus.

Bertil Remaeus, överdirektör Arbetarskyddsstyrelsen

Jag heter Bertil Remaeus och jobbar på Arbetarskyddsstyrelsen och på ett sätt är det en parallell till Livsmedelsverket. Men vi har en "bulk" regler som vi inte kan säga att de är påhittade i Bryssel. Jag ska koncentrera mig på den delen. Man måste nog ändå bestämma sig från samhället: Vad är det som är nödvändigt och vad är det som inte är nödvändigt? Nu blir det på något sätt volymen som är det viktiga, den ska minska. Backar man ett steg finns det ett antal regler som man trots allt ändå säger att vi måste ha. Detta är det viktigt att man tar ställning till. Jag tror att ska man komma vidare i en förenkling och en minskning av antalet regler så måste man också vara beredd att diskutera vilken typ av regler det trots allt är som vi vill ha. Annars hamnar man i en försvarsposition.

Jag känner själv ett problem. Vi har konstaterat att vi måste minska reglerna. Och det har vi gjort av flera skäl. Reglerna är för många för avnämarna, men de är också för många för vår egen tillsynsorganisation. Vi har själva inte lyckats hålla rent i vår egen församling. Den utveckling som Fredrik Sterzel var inne på har vi genomgått, då vi från början på 70-talet bara hade allmänna råd och det upplevdes av många ute i näringslivet som en orättvisa. Det krävdes att en yrkesinspektör var ute på företaget och "satte råden i kraft". Då ville man omedelbart från den bagaren att alla andra bagare också skulle få samma krav. Det ligger i allmänna rådsproblematiken, att när man har allmänna råd så förutsätter det också antingen frivilligt följande eller att det finns någon form av tvångsinsats från samhällets sida.

Vi upplever det i dag igen när vi har i och för sig mycket generellt bindande föreskrifter. När det blir tvångsingripande från samhällets sida

så kommer omedelbart kravet upp, men varför ska vi följa den här regeln när våra konkurrenter inte behöver följa den. Där ser jag ett problem. Om man radikalt minskar antalet bindande föreskrifter då måste man säkerställa ändå att man spelar på samma villkor och det vet jag inte riktigt hur vi löser. Vi kan alltså inte skylla på EU. En bit av våra EU-regler innebär att vi har gått 20 år tillbaka men resten har vi ett eget ansvar för. Det går inte att minska med säg 25 procent av hela regelmassan.

Lennart Palm, regelförenklingsexpert SAF

Det som Bertil sa här nu att det går inte att komma fram med 25 procent på hela regelmassan. Jag tycker också man får ta en diskussion kring den här procentsatsen. Det kanske inte är 25 procent överallt. Kanske ska man titta på de administrativa kostnaderna och inte själva bulken. Jag tror att det är viktigt i sig med mindre regelmassa men på vissa områden kanske det går att göra ännu mer på kostnadssidan än på själva antalet regler.

Monica Ström, enhetschef Nutek

Nutek är ju inte något av de verk och myndigheter som har speciellt många förordningar. Vi jobbar däremot med vad vi brukar kalla en bra tillväxt i svenskt näringsliv. Det innebär att näringslivet måste ha möjligheter att förstå de regler och förordningar som finns. Där tror jag kanske att det finns en stor uppgift för oss på verk och myndigheter att göra regler och förordningar begripliga och tillgängliga för företagen. Där skulle jag bara vilja lyfta upp de två projekt eller verksamheter som vi bedriver på Nutek, "Startlinjen" och Euro-Infocenter. Startlinjen vänder sig till nya företag, just i mening att hjälpa nyföretagare att hitta vad är det för regler och förordningar som man måste anpassa sig till. Där är vi ju väldigt beroende av att ha goda kontakter med respektive sakmyndighet. Vi kan inte sitta och ha all koll på Livsmedelsverkets förordningar t.ex. men med en god kontakt så kan vi förmedla direktkontakter för de här företagen.

När det gäller Euro-Infocenter, som finns på femton olika ställen i Sverige, så har de till uppgift att just hjälpa små företag att se vad EU:s regelverk har för betydelse för dem. Jag skulle också vilja lyfta upp att göra information tillgänglig och lättbegriplig även när vi tittar på blanketter, t.ex. göra dem förståeliga för småföretagen.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack för det. Jag ser Jörgen Holgersson där borta, kanske han har lite synpunkter på Fredrik Sterzels slutsatser.

Jörgen Holgersson, generaldirektör Konkurrensverket

Självklart har jag väldigt mycket synpunkter på regelförändringar, regler som både vi och andra myndigheter ställer upp. Vi kan ju göra det lätt för oss genom att säga att en del beror på EU, det gör de, det är inga under av klara regler som vi har att implementera på svensk botten. Vi kan också givetvis ta till oss lite grann av vad riksdagsmannen sa. Riksdagen har tagit ramlagar och avsåg inte att de skulle implementeras på det sätt som det blev sedan.

Det är precis det Fredrik Sterzel säger, det är oerhört lätt att skjuta detta bort ifrån sig och säga att det är korkade myndigheter som håller på och utfärdar en massa dumma föreskrifter. Jag vill påstå att det är att göra det fruktansvärt lätt för sig. Konkurrensneutralitet är givetvis ett av de stora problemen med mycket regler och jag kan peka på en annan effekt av det. Även om man nu har bindande regler så fordrar det tillsyn om man ska uppnå en konkurrensneutralitet.

Jag är son till en småföretagare och har levt hela mitt liv i en småföretagarmiljö. Jag vet precis var skon klämmer, attityden från samhällets sida gentemot småföretagen. Man kan förenkla 25 eller 30 procent men ändras inte inställningen så spelar det egentligen inte så stor roll.

Nu är det klädsamt eftersom vi har problem i Sverige att säga att det är småföretagen som ska göra jobbet, ska se till att sysselsättningen ökar. Då måste vi från politiker och byråkratisidan faktiskt ställa upp på det här om problemen ska lösas. Jag ska bara ta ett exempel på attityd och det gäller F-skattsedeln, ett moment 22 egentligen. Det går egentligen inte att komma i gång med företagsamhet. Vi är så in i h-vete miss-tänksamma på personer som vill driva verksamhet. Det är alltså en attitydfråga. Så länge vi inte gör någonting åt det så kan vi sedan diskutera vad som helst.

Camille Forslund, Småföretagsdelegationen

Vad vi behöver är att hitta ett instrument så att det som ska fungera och inte fungerar i dag kommer att fungera, dvs. problem- och konsekvensanalyserna. Alla de problem som vi tar upp i dag, vi måste hitta en lösning till dem och när delegationen har kommit fram till vårt förslag då kommer vi att behöva prata med politiker om det och försöka få dem att förstå varför det här är en bra lösning.

Det har varit så mycket prat om att det är EU:s fel att vi har det här regelverket vi har och eftersom jag sitter med i BEST vill jag kommentera detta. Det är rätt intressant att sitta med både i BEST och Småföretagsdelegationen. När jag pratar med politiker och verk här i Sverige, då får jag höra att det är inte vårt fel för det är EU som har skapat de här reglerna. När jag går tillbaka till EU-kommissionen och BEST-gruppen och säger: Ja, men de säger att det är EU-reglerna. Då säger de: Nej, nej, nej, det är hur Sverige har tolkat våra direktiv! Jag önskar få klarhet i det här.

Jag är väldigt tacksam om ni som ser stora problem med EU-regelverk och har konkreta förslag till förbättringar, att ni kommer med det till mig. Det behöver jag ha med mig.

Lennart Ohlsson, ordförande

Göran Normann kommer nu att ge en bredare internationell översikt som vi kan ha nytta av här i Sverige. Sedan kommer representanterna för EU-länderna och BEST-gruppen, David Lawrence och Kathy Vanhoorne, att släppas in innan vi släpper diskussionen helt fri. Var så god Göran Normann.

Göran Normann, fil.dr

Jag skulle alltså tala om regelreformer och ge en översikt över vissa internationella tendenser. Men först några ord om mig själv. Jag jobbade tio år på Industriförbundet under 80-talet. Där kom jag i kontakt med den här typen av problem. Sedan har jag arbetat fem år vid OECD, först tre år vid Public Management Service som ju är fokuserat just på den här typen av problem, där jag jobbade särskilt med regelfrågor. Det var en viktig del av mitt arbete. Sedermera arbetade jag två år vid the Fiscal Affairs Division, dvs. skatteavdelningen vid OECD. Även där är ju administrativa frågor av stor betydelse.

Jag har alltså följt arbetet vid OECD när det gäller regelreformer och administrativ förenkling ganska nära och jag kan konstatera att det är ett viktigt område för OECD. Bara förra året kom OECD ut med en rapport om Regulatory Reform. Det är två tjocka volymer. Vid PUMA som är kärnan i det här arbetet i OECD upprättade man 1995 en checklista för regleringar, ett slags manual för ministerier, departementschefer och myndighetschefer att gå igenom när man funderar på nya regleringar.

Sedan har man gått vidare på uppdrag av OECD:s ministrar med en Regulatory Quality Review, som är ett nytt initiativ som precis nu sätts igång. Det innebär att man skickar ut ett questionnaire till alla OECD-länder där en första avdelning ska besvaras av samtliga. Sedan presen-

terar man ett antal djupfrågor till en tre, fyra länder, där man ska utfärda en landrapport som ska utsättas för en s.k. peer review i PUMA-kommittén. Detta betyder att rapporten granskas av ett par andra länder som ger sina synpunkter på systemet i det land som är utsatt för granskning. Därefter tar man en allmän diskussion. Det blir alltså lite grann av en pressure på det land som utsatts för granskning. Man ska täcka tre, fyra länder per år på det sättet i kommittén. Det här är ett arrangemang som mycket liknar det som the Economic Policy använder när det gäller sina country surveys avseende den ekonomiska politiken.

PUMA står vidare i begrepp att skicka ut en survey till ett antal företag i ett antal länder för att samla in synpunkter om hur de uppfattar olika regleringssystem.

OECD har alltså en hel del aktiviteter på det här regelreformeringsområdet. Bakgrunden är höga regleringskostnader. Vi har fiskala kostnader som ligger på myndigheterna. Vi har fullgörandekostnader som ligger på aktörerna i privat sektor, hushåll och företag. Vi har dynamiska kostnader, som avspeglar sig i effekter på konkurrensituationen, på FoU-verksamhet, innovationskraft, internationell konkurrenskraft och allt sådant som är mer svårsmätbara men sannolikt av mycket stor betydelse.

Det finns en del försök bland akademiska ekonomer att mäta de här kostnaderna på olika områden. Däremot är det få undersökningar som försöker att vara heltäckande. Jag kan nämna att när det gäller de här fiskala kostnaderna så har Åke Tengblad, Håkan Malmer och Annika Persson genomfört en studie just som täcker hela skatteområdet. Man fann att de här fiskala kostnaderna uppgick till ungefär 4,6 miljarder år 1993, medan fullgörandekostnaderna, som alltså ligger på individer och företag, var dubbelt så höga, 9,2 miljarder.

I Nya Zeeland gjordes det en liknande undersökning och där fick man som resultat att fullgörandekostnaderna, compliance costs, var fyra gånger så höga som de kostnader som låg på administrationen. Fullgörandekostnaderna är alltså en viktig komponent och här kan man skilja på två komponenter, administrativa kostnader och kapitalkostnader.

Det är de administrativa kostnaderna som jag framför allt kommer att koncentrera mig på i dag. Det har gjorts en studie inom EU kring det här där slutsatsen drogs att de administrativa kostnaderna knutna till regleringar uppgick till 3–4 procent av BNP i ett genomsnittligt EG-land. Det är stora kostnader det rör sig om. Det här har föranlett regeringarna att jobba med problemen. Då har man satsat olika strategier. Det är en fråga om att effektivisera reglerings-management, hela systemet, regleringsprocessen. Man vill också förbättra kvaliteten på nya regleringar och uppgradera kvaliteten på existerande regleringar.

Nu ska jag beskriva hur man har burit sig åt i fyra OECD-länder. Sverige har förmodligen en del att lära av vad andra länder har gjort på det här området. Jag kommer att organisera den här genomgången i fyra punkter. Jag kommer att titta på hur man har organiserat sig, vilka huvudinstrument man använder sig av, vilka konsultationsprocesser man använder sig av samt större initiativ som man har vidtagit i de här länderna.

Mot bakgrund av min tolkning av vad som står i fokus för den här dagens diskussion, vill jag fokusera på tre särskilda frågor, nämligen dels behovet av högnivåsupport och det har redan då Fredrik Sterzel varit inne på. En relaterad aspekt är huruvida man ska skapa en permanent organisation för regleringsövervakning eller om det räcker med ad hoc-lösningar. En tredje fråga som jag ställer är huruvida man bör förlita sig på en top-down-ansats eller en bottom-up-ansats. Jag ska förklara ytterligare vad det här betyder.

Kanada

Låt mig börja först med Kanada. Där har the Treasury Board of Canada en mycket tung roll i de här sammanhangen. De har ansvar för regleringsverksamheten på ett överordnat plan. Det är ett stabsorgan till kabinettet, en inre regeringskrets, själva regeringskärnan. Det betyder alltså att den här typen av verksamhet har en hög politisk uppbackning i Kanada.

De instrument man använder sig av är väl beprövade. För det första en Business Impact Test. Det är en datoriserad metod för att kommunicera med företag. Det är en frivillig metod. Företagen får betala för att köpa en diskett som innehåller ett batteri av frågor som man får besvara och skicka in till the Treasury Board med sina synpunkter på hur man uppfattar olika regleringar. Det är ett sätt att försöka fånga upp synpunkter från näringslivet. Man kan säga att det är ett uttryck för en slags bottom-up-approach, man söker information från dem som är drabbade och försöker att lära sig att ta hänsyn till det sedan i sitt tänkande.

En annan sådan metod är s.k. Compliance Agreements, som ger företag och individer möjlighet att själva föreslå metoder för hur man ska hantera olika typer av regleringar. Man detaljreglerar inte vad olika aktörer ska göra utan överlåter åt dem att själva överväga hur man bäst ska hantera vissa typer av regleringar. Det finns då en viktig restriktion. De förslag man kommer fram med får inte strida mot allmänintresset, de får inte innebära en risk för hälsa eller skapa miljöproblem. Dessutom måste lösningarna vara transparenta. Detta är en annan bottom-up-ansats, där man försöker att utnyttja och bygga på de enskildas initiativ och innovationskraft.

Det tredje instrument man använder sig av riktar sig i stället mot myndigheter. Det är en slags checklista eller manual.

När det gäller konsultation, dvs. kontakter med den privata sektorn, har man konstituerat ett forum för "paper burdens" som syftar till att lägga förslag till administrativ förenkling, inklusive tidsplaner för deras genomförande. Det är en operativt inriktad verksamhet. Här finns deltagande från privat sektor men också från de stora myndigheterna i Kanada, t.ex. Revenue Canada, Statistics Canada och Industry Canada. Det är en blandning av privata och offentliga intressen. Ordförandeskapet är delat mellan Treasury Board och privat sektor.

Business Impact Test, som jag nämnde tidigare, är också ett viktigt instrument för konsultation. Dessutom finns "Canadian Business Service Centers", en organisation som har karaktär lite grann av one-stop-shops, där företag kan få information men där de också har tillfälle att lämna synpunkter på olika regleringar och förhållanden.

När det gäller initiativ har man i samband med regeringsskiftet 1995 startat ett stort program som kallas Building a More Innovative Economy. Det är ett program som drivs av Industridepartementet i Kanada men som omfattar de instrument som jag har nämnt, i vart fall de flesta av dem.

Holland

Holland är delvis annorlunda för där saknas en central instans. Man har en viss samordning av regleringsövervakning och förenklingsarbete från Ekonomi- och Justitiedepartementen. Dessutom finns ett "Council of State" som har en rådgivande funktion och en mycket stark ställning i Holland. Det är någonting som påminner om det svenska lagrådet, men det har ett bredare mandat. Det granskar ett bredare spektrum av regleringar och framför allt får det också lägga synpunkter på substansen, inte bara på förenligheten med annan lagstiftning osv.

När det gäller instrument ligger holländarna långt framme. Man har en lång tradition och det finns ett konsultinstitut som arbetar nära tillsammans med ekonomidepartementet i Holland som heter EIM. De har tillsammans utvecklat "Business Effect Test" där kärnan är ett konkret instrument som kallas för MISTRAL. MISTRAL är en handfast apparat som går ut på att man granskar de olika uppgiftslämnande krav som myndigheterna har och tar reda på hur många olika aktiviteter som ska vidtas för att uppfylla kraven. Man mäter tidsåtgången på varje sådan aktivitet och multiplicerar med en timkostnad. På det viset kan man då räkna fram en kostnad. Det är någonting som man arbetar med i Holland, men på en selektiv bas. Det finns också ett parallellt Business Effect Test, som inte bara värderar kostnadssidan utan också intäkts-

eller fördelssidan. Resultatet presenteras i värdetermer, så det är en fråga om ett antal gulden.

Vidare finns det också ett "Environment Effect Test" som är mer kvantitativt inriktat. Ofta applicerar man de här två testen parallellt på regleringar.

När det sedan gäller konsultation, ja, låt mig börja förresten med det här stora initiativet som man startade 1995. Det är någonting som man talar om som "Market Functioning, Deregulation and Quality of Legislation". Det är kärnfrågorna som vi diskuterar här. Det går under förkortningen MDW i Holland, ett verkligt högprofilprogram som bygger på de instrument som man har etablerat. Man använder sig alltså av MISTRAL för att samla in information. Man har skapat ett nytt stödorgan, en slags helpdesk, med representanter från Justitie-, Ekonomi- respektive Industridepartementet. De har dessutom till sitt förfogande ett nätverk av intressenter i privat sektor. De står till tjänst med synpunkter på olika lagförslag och ger information om hur det kan tänkas verka.

Nu granskas inte alla lagförslag i MDW-operationen. En särskild kommitté bestämmer vilka regler eller lagar som kan tänkas vara särskilt viktiga och så tittar man selektivt på dem. Man undviker att drabba myndigheter och företag med frågor kring allehanda regleringar utan man fokuserar på det som är särskilt viktigt.

Det var Holland. Inte någon uttalad high level-support men med mycket väl utvecklade instrument för den här verksamheten.

Norge

Norge är ett annat exempel på ett land där man inte har lagt regelformuleringen på en hög politisk nivå. I Norge finns ingen central instans utan den sköts av fackdepartement. Detta är en uttalad filosofi i Norge. Norrmännen har en tendens att gå långt när det gäller en satsning i bottom-up-termer. Man litar till initiativkraft och administrativ kapacitet nere på aktörnivå.

Norge tillämpar en frivillighetsprincip. Man anser inte att det behövs någon central organisation av regleringsövervakning och administrativ förenkling. Detta bygger på att man har effektiva instrument att sätta i händerna på de här aktörerna och där har man utvecklat en del nya saker. Man är väldigt stolt över ett register som man kallar Brønnøysundsregistret, förlagt till en liten stad norr om Trondheim. Här registreras detaljinformation om samtliga enkäter som departement och myndigheter begär in från näringsliv och hushåll. Informationsplikten begränsas till enheter i statlig sektor. Med hjälp av registret kan myndigheter kontrollera om de uppgifter som de behöver redan finns insamlade.

Analytiker kan se om det finns dubbelinsamling. Allmänheten har möjlighet att konsultera det här registret och peka på överdrifter när det gäller regelinsamling eller onödiga regler. Det är ett instrument just för den här spontana självreglerande processen som man förlitar sig på.

Ett annat instrument som tillmätts stor betydelse är ett slags one-stop-shop per telefon, lokaliserad till Narvik. Där har man samlat information om allehanda regleringar och tillstånd som behövs. Det är alltså en lättillgänglig one-stop-shop som står till förfogande för både myndigheter och allmänhet.

När det gäller konsultation har Norge ett remissförfarande som man förefaller vara rätt nöjd med. Norrmännen menar också att Statens Närings- och Distriktsfond är ett viktigt instrument. Det finns en sådan institution i varje län. Det här kallas på engelska för Regional consulting service. Det är en viktig kontaktpunkt på länsnivå mellan den privata sektorn och de lokala myndigheterna. Det anses vara ett viktigt instrument just i konsultation att fånga upp information.

Det finns inget ”initiativ” i Norge för närvarande. Återigen i linje med den grundläggande bottom-up-filosofin. Det är en filosofi som är radikalt annorlunda än den som jag talade om t.ex. i fallet med Kanada, och som jag strax ska komma till när det gäller Storbritannien. Man hade under ett antal år någonting som hette Näringslovsutvalget. Det var en kommitté med representation från näringslivet som arbetade under en fyra, fem år och som lade ett stort antal förslag. Men kommittén är nu nedlagd.

Storbritannien

Låt oss titta på Storbritannien som sista land i min genomgång. Här har vi ett fall med hög politisk profil. En Better Regulation Unit har instiftats som ligger i the Cabinet Office. Det är Tony Blairs nya rubrik på det som tidigare var en Deregulation Unit under den konservativa regeringen. Det är en centralt placerad regelreformeringsenhet nära premiärministern. En satellit till den här enheten finns i varje departement.

I Storbritannien gäller fyra principer för reformeringsarbetet, nämligen:

1. Think small first
 - Inga regler som inte kan hanteras av småföretag.
2. Proportionalitet
 - Fördelarna med en regel måste alltid överstiga kostnaderna, man måste ta reda på att det förhåller sig på det sättet.

3. Focus on the goal
 - Klargöra målet och inte reglera om det räcker med att ange målet och sedan lämna åt aktörerna att själva lösa problemet.
4. Partnership approach
 - En intensiv konsultation med olika inblandade parter.

På instrumentsidan har Storbritannien ett system för "Compliance Cost Assessments". Här har man en relativt lång historia och betydande erfarenhet. Det är en metodik som fungerar relativt väl. Ett inslag är ett "Small Business Litmus Test". Varje myndighet eller departement som överväger en ny lag eller reglering måste genomföra ett "Compliance Cost Assessments". Man förvissas sig genom "Small Business Litmus Test" att lagen kollas mot minst två småföretag och att de klarar att hantera det här. Klarar inte småföretagen att hantera förslaget blir det bakläxa. Det här är obligatoriskt. Utöver de här två kostnadsinriktade instrumenten finns det också ett "Risk Assessment Instrument" som går ut på att värdera fördelar med en reglering, så att man i en cost-benefit-analys sedan kan väga fördelar mot kostnader och komma fram till om regleringen är någonting man ska införa eller inte.

När det gäller konsultation har man etablerat en "Better Regulation Task Force" i Storbritannien i vilken ingår representation från offentlig och privat sektor. Av företrädarna för den privata sektorn ska minst hälften komma från små företag. Den första rapporten från den här arbetsgruppen är beställd till september 1998. En annan konsultationsform är "Access Business", en slags vidareutveckling av den institution man har i form av one-stop-shop. Man går ner på lokal nivå, etablerar kontakt med lokala myndigheter och lokala företag för att bedöma lokala regler. Detta är ett komplement till de one-stop-shops som är mer fokuserade på nationell lagstiftning.

När det gäller initiativ så har man nu inlett en kampanj, "Process of Regulatory Appraisal". Man ska gå igenom och värdera existerande regler, intäkter och kostnader med hjälp av de instrument som jag tidigare har nämnt. Det här är en kampanj som har Blairs välsignelse och som drivs med kraft från Better Regulation Unit. Kampanjen startade under 1996. Vi får snart se vad resultatet blir. Det finns också ett annat initiativ som är inriktat mer på "paper burdens", administrativa bördor. Det går ut på att varje år plocka ut en andel av den totala regelmassan. Dessa regler går sedan igenom med hjälp av en checklista över best-practise, utarbetad av Better Regulation Unit. Man ska se vad man kan rensa bort ur regelmassan, vad som inte fyller kraven.

Det var de fyra länderna. Jag ska snabbt gå tillbaka till huvudfrågorna som jag nämnde i början och se hur de här olika länderna har agerat.

Sammanfattande synpunkter

När det gäller behovet av högnivåsupport är det klart att Norge inte erkänner något sådant behov. De använder en annan filosofi. Kanada, Nederländerna och Storbritannien verkar finna högnivåsupport viktigt och det baserar man på tidigare erfarenheter. Man har ju hållit på med regelreformer under 1970- och 80-talen också men man är besviken på resultatet. Därför menar man att det krävs hög politisk support och man arbetar nära premiärministern.

Sedan till frågan om permanent eller ad hoc-organisation. Där kan man konstatera att Kanada och Storbritannien har satsat på permanens. Det har också USA gjort. I USA finns en enhet inom "Office of Management and Budget" i presidentens exekutiva kontor. Enheten jobbar permanent med de här frågorna. Holland har satsat mera på temporära kampanjer, drivna av ad hoc-grupper. MDW-kampanjen som jag nämnde är ett exempel på det. Man kan säga samma sak om Norge som hade sitt Näringslovsutvalg som jobbade under början på 1990-talet.

När det gäller frågan om top-down eller bottom-up är det tydligt att Storbritannien har satsat på ett top-down initiativ. Initiativ och utförliga direktiv från statschefen anses viktiga för att processen ska fungera. I Norge har man en helt motsatt uppfattning med sin satsning på decentraliserad spontan regelförenkling. Kanada och Nederländerna ligger däremellan med sina väl utvecklade instrument för konsultation.

Det finns anledning, eftersom Norge som är vårt nära grannland satsar på bottom-up, att fråga sig hur långt det bär egentligen? Är det ett bra val? Det kan ha vissa fördelar. Det finns uppenbarligen också vissa svagheter med den metoden. Jag tycker att man kan peka på tre svagheter. Den första svagheten är om man bygger sin information om regleringsmassan på intervjuer och enkäter med företagen så riskerar man att missa de dynamiska effekterna, marknadseffekter, konkurrenseffekter, mer tillväxtinriktade effekter. För det andra innebär frånvaro av intäkts-/kostnadsanalyser att man kan göra felaktiga prioriteringar. Man kanske satsar sin uppmärksamhet mera på det som är enkelt att åtgärda än det som är viktigt. För det tredje säger en sådan ansats ingenting om regleringsprocessen. Den ger inte någon bra feedback, inga lärdomar om regleringsprocessen. Det kan ju hända om man med hjälp av ett sådant här bottom-up-förfarande lyckas få bort 50 regleringar. Har man inte

ändrat processen så dyker de upp snart igen, man har inte neutraliserat de intressegrupper som driver frågorna.

På basis av det här skulle jag avslutningsvis vilja formulera en fråga. Vore det i Sverige lämpligt att skapa en enhet i Statsrådsberedningen för att driva de här frågorna, att ta initiativ, samordna, driva på, ge service till myndigheter, medla mellan olika departement och myndigheter, utveckla metoder för analyser och kontrollera att de utvärderingar som görs är av god kvalitet?

En sådan enhet skulle kräva en hög ekonomisk, juridisk och administrativ kompetens. Några andra tänkbara uppgifter för en sådan här enhet är att på ett övergripande plan analysera regleringspolitikens effektivitet och konsistens, fokusera på systemet och processen snarare än på enskilda regleringar. Man skulle också kunna sätta upp indikatorer på regleringskostnadernas utveckling för att därigenom också kunna se om den förda politiken ger några positiva resultat. Det här är sådant som OECD jobbar med, att försöka hitta sätt att fånga upp utvecklingen med hjälp av indikatorer.

En annan utomordentligt viktig uppgift för en sådan här enhet är att fundera på om det inte finns andra vägar än regleringar att använda sig av då man står inför ett problem. Det kanske är att bättre att använda frivilliga uppgörelser, kanske ska man använda sig av ekonomiska instrument som skatter. Handel med olika typer av utsläppsrätt kan vara ett annat exempel. Det finns en lång lista på olika metoder som man skulle kunna ha som alternativ till regler. Dessutom skulle den här enheten kunna ägna sig åt information till allmänhet och företag för att skapa en support för en hög aktivitet när det gäller regelförenkling och minskning av administrativa bördor.

Det var allt jag hade att säga vid det här tillfället. Tack ska ni ha!

Lennart Ohlsson, ordförande

Här får vi tacka allesammans och inte minst jag som är mest okunnig, Göran, för denna internationella överblick och som leder honom tycker jag till samma slutsats som Fredrik Sterzel kom med om en central enhets betydelse på det här området. Jag kommer att släppa in David Lawrence men jag vill också nämna att jag ska släppa in Fredrik Sterzel.

David Lawrence, BEST-gruppen

First I should say how much I welcome the opportunity to be here and the kind invitation from you to attend one of the BEST's hearings. I'll be quite quick. It does not mean I am not interesting but I think one of the important things from our point of view of the BEST Task Force is to

hear from business about what your problems are, what your concerns are.

A couple of comments. But I am not going to get into an argument about whether regulation comes from Brussels or from Stockholm here in Sweden. And I think the reason for that is that many small businesses don't know and they don't care. What they are concerned about is what the regulation is doing and what the compliance costs are going to be, what the administrative burdens are going to be. That is the important thing.

What we want to hear I think is a little bit more detail like my friend Lennart Palm there talked very briefly about compliance costs. We want to try and establish what the details of these regulations are that are causing burdens for business. And the less we have that kind of information it's difficult to make the change that we all need.

I was also very intrigued to hear the remark made by the gentleman who I understand works in the competition or agency. When he talked about entrepreneurship and society's view about small businesses as suspicions about people wanting tax breaks to set up a business. This I think is very much the sort of issue that we are looking at in the commission in terms of encouraging entrepreneurship, encouraging an enterprise culture, encouraging risk taking and providing the right sort of business environment in which small businesses can operate.

I think this means looking very carefully at how we regulate and get in the right balance. We talked about, the professor was talking earlier about the amount of regulation. That's perhaps not the problem, as he I think suggested, it's what in that regulation. Take for example the United States which is probably the country that has been most deregulatory. I think if you look at the number of regulations there are many thousands more there in the United States than they were ten or twenty years ago when they started deregulating. It's not the number, it's the regulation itself or whether we have got the balance right between essential environmental controls or health and safety, which of course we all want an increase in a complex society, but properly balanced against the costs.

Finally something which I think Göran raised. One of the things that he picked up which I think is extremely important both in national governments and also within the European Union is this whole business of co-ordination between government departments.

A regulation in Brussels once it has been adopted by the commission and passed the member states is considered by the council and if it's an environment regulation like improving air quality, there are fifteen people sitting round the table like this. Where are they from? They are

all from the ministries of the environment and if you don't have a proper co-ordination network in the member states with the ministry of Economics or with the ministry of Trade or whatever it is somebody is looking at the overall co-ordination. You just get an environmental input into that discussion. What we need is a balanced input into that discussion with the views of businesses to what the compliance costs would be. So I think that it's a very important aspect we need to take account of. That's quite enough for me now. Thank you very much.

Lennart Ohlsson, ordförande

We also have Kathy Vanhoorne here who has promised to talk a little bit about the experience in Belgium.

Kathy Vanhoorne, BEST-gruppen

In Belgium we don't have simplification history. The initiatives the Belgian government has made dates from 1993 so it's very recent. I will give a brief summary of what we did before the recent initiative and what we are planning to do now.

In 1993 the former minister of small and medium enterprises created a simplification project that was called audit form. A team of people working at the various ministries was put together to find out how many and what kind of forms existed to be filled out by the SME:s. After a year's work the team published a report in which they described 1 281 different forms. Although everybody was shocked by this huge number and it was mentioned in every political speech nothing was done about simplification. Everybody was convinced that something had to be done but nobody took any initiative. The people that worked on the project they returned to their administrations and they kept on using the same kinds of forms as before because there was really no political commitment to change anything.

After the elections in 1995 a new government was installed and in the state of the Union the Prime Minister announced that administrative simplification for small businesses would be one of the top priorities during his legislation. In 1997 the Minister of small and medium enterprises worked out a new programme in order to simplify administrative procedures. This programme has been recently proofed by the parliament and it is based on three pillars. The first pillar is to improve the interface between SME:s, especially starters, and the government administration. We are doing that because today information about government aid and legislation is very complicated and very difficult to have access to. Let me give you an example.

There are 26 different possibilities to obtain government aid for employment for hiring employees. The amount of the aid or the type of the aid depends on numerous factors, it depends on the size of your company, it depends on which person you are going to hire, it depends on if you are employing an unemployed person and how long that person has been unemployed. It's really very, very complicated.

To solve this problem we would like to create a kind of virtual office. This office will be created to provide direct and tailor-made information to SME:s and to select the most advantageous solution for them. For example in the case of hiring employees the SME will have to answer a few questions, for example how many people he employs, what kind of people he is looking for, and a few more of those detailed questions. Then he will get the various possibilities to employ somebody and to get government aid for this. It will be tailor-made information, not general information, but information this enterprise needs. This virtual office will be set up with the collaboration of business organisations and we will also create a network of business service centers as in Canada.

The second pillar is to create a simplification office under the authority of the prime minister. I told you that in 1993 the simplification project failed because there was no political commitment to create this simplification office under the authority of the prime minister. We think that the political commitment will be there this time. What this simplification office is going to do: both business organisations and public servants will be joined in a committee where suggestions to simplification will be put forward and will be discussed. The simplification unit is going to promote a survey and co-ordinate all the simplification projects that will be set up in the ministries. Every ministry will have to look at its own regulation and to have contacts with other ministries in order to simplify their procedures.

The last pillar is to create a new instrument that will enable us to avoid more useless administrative burdens for SME:s. When a minister creates a new law or regulation the minister of small and medium enterprises can ask that that minister makes an analysis of the impact on the enterprises. How many businesses are concerned? How many hours does it take to fill out the form? This simplification office then will evaluate this analysis and can approve it, make a suggestion for change or recommend not to go ahead with the proposal of a law. For instance because there is already another law dealing with the same issue or that imposes the same rules. These three instruments are in a new law that was recently approved of by the parliament and we are going to implement it right now. I hope we will succeed in simplifying administrative procedures and make things a little bit easier for SME:s.

Lennart Ohlsson, ordförande

Thank you for this input to the Swedish discussion here and it complements what Göran and Fredrik and others have been discussing which are basically two issues: How to scrap unnecessary or wrong regulation that we have instituted in the past and how to build up a system for not overburdening the future with new regulation. If you can please keep to those two topics in the half hour we have at our disposal.

Jörgen Holgersson, generaldirektör Konkurrensverket

Om jag får ta på mig myndighetskappan igen och tacka Göran Normann för den här introduktionen men också ställa en fråga som rör regleringar på det kommunala fältet.

Vi ser i vår verksamhet att en mycket stor del av problemen genereras just i kommunala regleringar och nu har vi uppehållit oss vid den statliga sidan och det är ju ett ämne i och för sig. Kan du säga hur man har löst det i andra länder? Eller är Sverige också på den punkten så annorlunda att myndighetsregleringar ifrån kommunal och landstingskommunal sida inte är av samma dignitet som här? Jag kan peka på sådana företeelser som PBL och annat som har väldigt stort inflytande på små företags möjligheter till etablering.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack så mycket. Förslagen bör då även riktas till BEST:s arbete när det gäller systemförändringar. Jan Krylborn har härnäst begärt ordet.

Jan Krylborn, Småföretagsdelegationen

Göran tog i sin föredragning upp Kanada. Kanada tittar vi från Småföretagsdelegationen speciellt på. Det är ett mycket intressant land i många avseenden och har många likheter med Sverige och många positiva initiativ som vi kan ta efter. Det finns också en mycket väsentlig skillnad, det är att en mindre mängd är federala lagar och en större mängd är delstatslagar. I praktiken kan det innebära att om jag driver ett företag inom en viss bransch så kan jag ha delvis olika regler beroende på i vilken delstat jag arbetar. Här är vi ju ganska lyckligt lottade i detta lilla land genom att vi har lagar som gäller i hela landet.

En annan del som vi har berört under dagen – ramlagar – som uppenbart har vissa fördelar på det sättet att när t.ex. den tekniska utvecklingen förändrar förutsättningarna så behöver vi inte göra nya lagar, det går att anpassa sig inom ramlagarna. Jag vill påstå att det ur den enskilde företagarens synvinkel också har svagheter. Den enskilde

småföretagaren vill gärna ha besked, veta konkret, vilket är rätt och vilket är fel. I det avseendet är företagaren med ramlagar mera utlämnad åt den lokala eller regionala myndigheten. Företaget kan bli utsatt för olika tolkningar, personfrågor som slår igenom i den praktiska utövningen. Som företagare orkar man inte hålla på att bråka om detta. I praktiken jobbar man lite olika mellan olika kommuner.

Ytterligare en fråga som Jörgen var inne på tidigare är det här med attityden. Huvuddelen av den lagstiftning vi i dag lever med i Sverige som är riktad mot företag är baserad på de stora företagen och deras förutsättningar. Jag kan nämna LAS och MBL som riktigt tydliga exempel. I den mån reglerna är specifika för de mindre företagen, vi kan ta fåmansföretagsbeskattningen som exempel, då är de präglade också av en annan attityd, att det här är ett gäng fifflare.

Det här går igen i mycket lagstiftning att när man bygger upp lagen så gör man det med utgångspunkten av att hur ska vi täppa till så att man inte gör några otillbörliga utnyttjanden av lagstiftningen. Det leder i sin tur till att vi får en mycket komplicerad, detaljerad lagstiftning som är svår att hantera för den stora mängden företag och den lilla procent som är fifflare struntar i den. Vi måste ha utgångspunkten att det är "justa" företag och sedan får vi i stället hitta metoder att klämma till dem som är fifflare. Vi delar uppfattningen att fifflarna ska ha en "tryckare".

Slutligen har vi också flera gånger här varit inne på tillgängligheten av den lagstiftning som de facto finns. När vi jobbar specifikt med det inom Småföretagsdelegationen så har vi tittat på det i ett antal län och ett antal kommuner. Då har vi funnit att närheten har en väldigt stor betydelse. Där kommer vi att se en komplikation, nämligen bredden kontra djupet. Inom många områden är det helt klart så att närheten är viktigare än djupet i kunskapen. På ett och annat område kan det vara så att det här blir en konflikt: Hur ska vi komma tillräckligt nära de enskilda företagen för att ge ett konkret ja- eller nej svar? Ett snabbt besked, det är vad de är ute efter. Ju längre ut man kommer ifrån den som har formulerat regelverket, den som har djupet i kunskapen, ju svårare blir det här. Skatteområdet är ju ett ypperligt exempel.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack. Jag har nu Leif Lindmark från Internationella handelshögskolan i Jönköping. Därefter Fredrik Sterzel och Lennart Palm.

*Leif Lindmark, professor Internationella Handelshögskolan,
Jönköping*

Först en kommentar: jag vill understryka det Jan Krylborn säger här om attityder. Jag är chef för Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Man tänker sig ju sällan att myndighetsidan eller departement verkligen vill åstadkomma någonting positivt. Att vi är drivna av en vilja att kanske bli bäst inom vårt område. I stället är det ett antal regler och olika mål som egentligen är oförenliga som vi ska uppnå. Detta tror jag går igen på många områden när det gäller småföretagen.

Det var en intressant presentation som Göran gjorde. Han redovisade ett antal olika modeller, att man uppenbarligen kan gå till väga på litet olika sätt och att det pågår många intressanta experiment på området hur man ska kunna komma tillrätta med de problem som vi diskuterar. Vad jag undrar över är: Vad är det som fungerat bra? Vad inom modellen har fungerat bra, vad har fungerat mindre bra? Detta skulle man då kunna basera en modell för Sverige på.

Fredrik Sterzel, professor

Jag fastnade särskilt för vad som sades om Norge. Jag tänkte genast tillbaka på likheter och skillnader mellan Norge och Sverige och noterade då tre saker att komma ihåg:

1. Norge hade för fem år sedan en bred utredning om hela sitt regelsystem. Det visar sig där att Norge har ungefär 4 000 föreskrifter. Vi har 9 000, mer än dubbelt så mycket. Sverige är dubbelt så långt hunnet ifråga om regleringar.
2. Systemskillnader: Vi har självständiga verk. De har ministerstyrelse. De skiljer inte mellan olika typer av föreskrifter, har bara ett begrepp föreskrifter, 4 000. Vi får skilja mellan två regeringsförordningar och sju myndighetsföreskrifter. Det blir helt enkelt mera regler med det svenska systemet. Det kan också vara naturligt med bottom-up-approach för Norge, som har sitt system uppifrån och ned.
3. Det kommunala: Sverige och Norge har båda satsat mycket på decentralisering, att lägga besluten ute lokalt. Såvitt jag vet har Norge inte genomfört en sådan kommunindelingsreform som vår senaste som ju i praktiken slog ihjäl den normala demokratin. Nu har vi stora administrativa apparater som sköter lokal regelgivning i Sverige. Jag tror inte det förekommer i Norge. Jag tror att det här ligger en djupare skillnad.

Det svenska systemet, är det bra eller inte? Där måste man vara på två olika plan. Då det gäller systemet sett från statsmaktens nivå är jag mycket kritisk mot riksdagens sätt att bara avhända sig makt, både när det gäller lagstiftning och budget. Det är så väldigt ”praktiskt” att över-

låta de enskilda detaljerna till regeringen och till olika myndigheter. Ännu på 1980-talet ”gnällde” konstitutionsutskottet om att det inte var bra att riksdagen lämnade ifrån sig befogenheten. Här ligger ett starkt argument för att just i Sverige inte gå in på den norska modellen utan tvinga fram regelreformer top-down.

”Avreglering genom nya regler”, paradox – men en realitet. Vi har pratat mycket om United Kingdom. Just där finns det statistik som visar att reglerna sex- eller sjudubblades under Thatchers tid. Fenomen: Avreglering genom nya regler. Detta är inte Sveriges problematik.

Lennart Palm, regelförenklingsexpert SAF

Småföretagsdelegationen har ju föredömligt skickat ut frågorna på remiss till organisationer och andra. Vi på SAF har jobbat med det här en längre tid och har också ett färdigt förslag om hur vi tycker att den här regelreformeringsprocessen bör organiseras. Det baserar sig naturligtvis också på utländska erfarenheter. Det är dumt att inte ta vara på dem eftersom de faktiskt varit i praktisk användning ett tag, både miss- tag och det som varit bra.

Man kan säga att alla skäller på riksdagen. Jag tycker det är intressant att se att i Holland tog man i Parlamentet nyligen ett beslut: Man sa förutom de 10 procenta minskning av de administrativa kostnaderna för företagen ålägger man nu regeringen att se till så att ytterligare 25 procent försvinner. Det är inte bara frågan om antalet regler, det är också frågan om det rent praktiska och kostnaderna. Det viktigaste är att den här processen utformas så att näringslivets kostnader verkligen blir beaktade. Det förutsätter bättre problem- och konsekvensanalyser.

En slagkraftig organisation behövs för regelreformer. Här tycker jag att det är mycket viktigt att man tänker tanken ut: Här ska inte bara klaras av riksdagens roll, inte bara regeringens roll. Den viktiga delen är egentligen myndigheterna. Det behövs en oerhört stark uppstart, det betyder att det måste finnas en stark organisation. Med tanke på vår departementsstruktur och självständiga myndigheter, så måste den ligga i Statsrådsberedningen. Det finns ingen annanstans. Möjligtvis skulle man kunna tänka sig en placering i finanssen, beroende på det tryck finanssen kan utöva mot andra departement. Det är också viktigt att vi kommer fram i PKA, och det ligger på varje departement. Varje departementschef ska sätta sig i pant på att kostnadsanalysen är OK. Detta ska inte den här gruppen i Statsrådsberedningen göra utan kostnadsanalysen ligger kvar på respektive myndighet och departement. Det är naturligt eftersom utredningar och direktiv skrivs på de enskilda departementen.

När man kommer till kostnadsfrågan så ska en ny regel aldrig få kosta mer än vad som angetts och lagts fast i förväg. När förslaget går upp till riksdagen, då måste man även här titta på vad det här kommer att kosta. Sedan skickar man beslut för genomförande hela vägen tillbaka till myndigheterna. Då är det viktigt att även myndigheterna kommer att göra PKA. Här kommer föreskrifterna igen.

Det här kommer att kosta pengar, är det så att vi vill ha ett bättre system, då får helt enkelt riksdag och regering anslå mer pengar. I det långa loppet finns det ju bara vinnare här: företag, konsumenter och staten med mindre byråkrati och administration. Rätt hanterat så är det här en fantastisk och stimulerande uppgift som jag önskar alla lycka till med.

Staffan Sandström, departementsråd Närings- och handelsdepartementet

Det finns anledning att understryka hur oerhört angeläget det är med ordentliga konsekvensanalyser både när det gäller befintliga och blivande regelsystem. Jag skulle vilja göra några korta reflexioner i anslutning till Görans anförande. Du slutade med att tona upp bottom-up-tekniken och nämnde att man riskerade att missa de dynamiska effekterna. Man ska inte ha ett system för regelgranskning där man gör sig beroende av att marknaden slår larm. Det fordras en fortgående och systematisk granskning från "the top". Men det finns också allt fog att stryka under att det är mycket viktigt i konsekvensanalyser att ta in signaler från marknaden, särskilt från de små och medelstora företagen. De små och medelstora företagen är alldeles utmärka på att beskriva hur de kan komma i kläm i offentliga regelsystem, komma på efterkälken mot stora resursstarka företag och bli lidande av själva hanteringen. Jag tror att man ska vara väldigt nogsam med att låta signaler tas fram i båda riktningarna.

Den samhällsekonomiska analysen av hur småföretagen kommer i kläm behöver inte småföretagen göra själva. Beskriver de effekterna för deras handlingskraft och handlingsmöjligheter på marknadsplatsen så är det en ovärderlig information. Det är ju väldigt ofta som de konkurrensvårdande myndigheterna gör den här typen av analyser, inte minst i remissammanhang. Konkurrensverket har särskild kompetens för att lyfta fram den här typen av effekter men den behöver förmeras också med direktinformation från småföretagen själva.

Gösta Ihrfeldt, hovrättsassessor Arbetsmarknadsdepartementet

Jag heter Gösta Ihrfeldt och jobbar på Arbetsmarknadsdepartementet. Jag har inte varit med hela dagen. Jag tycker att vi har en del erfarenheter från vårt departement när det gäller genomgången av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det finns en flora av sådana åtgärder och för varje åtgärd är det olika förutsättningar. Det finns åtgärder som ger stöd till arbetstagaren som går in i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den erfarenhet jag har är att det här finns mycket litet utrymme för rena regelförenklningar. Man kommer genast över på frågan om det innebär några materiella förändringar. Då är nästa steg att man går till Finansdepartementet, för oftast medför det här kostnadsökningar. Mycket litet av det som finns i förordningar är rena tillfälligheter. En annan synpunkt är att det kan finnas ett intresse att ha dessa olika varianter från politisk sida. Man vill kunna marknadsföra en ny åtgärd eller ett nytt stöd! Detta medför ju naturligtvis en del kanske onödigt krångel, men det är politiskt motiverat. Den erfarenheten har jag i alla fall.

Nils Rydén, verkst. direktör Näringslivets Nämnd för Regelgranskning

Jag skulle vilja påminna för det första om att näringslivet å sin sida har satsat väldigt mycket på konsekvensanalyser. Vi vill jobba aktivt med de här frågorna i en dialog med de normgivande myndigheterna.

Vi har under det senaste året, jag sitter just nu och gör verksamhetsberättelsen, haft sådana kontakter med över 60 myndigheter och tittat på inte mindre än mellan 450 och 500 ärenden av det här slaget. Man kan utan vidare säga att vi i väldigt många sammanhang har haft möjligheter att ändra på de förslag till regler som vi fått granska. Låt vara att vi inte i särskilt många fall kan säga att vi har varit i den situationen att vi har kunnat förmå myndigheten att helt avstå ifrån regler. Det är ju å andra sidan väldigt svårt att veta hur många sådana fall som faktiskt kan finnas.

I dag gör man konsekvensutredningarna mera med utgångspunkten att man vill beräkna konsekvenserna av ett förslag som man redan har bestämt sig för att genomföra. Man tvingas göra en konsekvensutredning på det man redan har bestämt sig för! Det måste naturligtvis vara så att man på ett tidigt stadium, i en dialog med näringslivet, får upp alternativ i problemanalysen så att man verkligen har olika alternativ att ta ställning till. Här är det väldigt intressant att understryka att näringslivet, och särskilt då småföretagen, får ett gemensamt intresse med de normgivande myndigheterna att få tag i dem som kommer att bedra systemet.

Låt mig sist säga att jag tycker att jag ser någonting positivt i attityden och sättet att arbeta med myndigheterna. Det finns många av de

stora myndigheterna, där man är väldigt intresserad av att hitta former som gör att de seriösa företagen inte ska träffas av reglerna. Man måste sluta skjuta med hagelbössa och i stället skjuta med gevär, precis där det ska träffa.

Det stora problemet är emellertid de regleringsförslag som kommer upp i kommittéverksamheten och i departementens egen utredningsverksamhet. Utredningen som heter Koncernbeskattningsfrågor för ideella föreningar och stiftelser innehåller en hel del intressant. I kapitel 7 "Offentliga finansiella effekter", som man är skyldig utreda, står det: "effekten av förslagen går för närvarande inte att beräkna". Det är den konsekvensutredning som man har gjort!

Göran Normann, fil.dr

Ja, jag ska fatta mig kort. Jag ska bara fånga upp några frågor som har ställts till mig. Jörgen Holgersson och Jan Krylborn tog upp frågan om kommunala regleringar. Det är ett mycket viktigt och svårt problem. I min genomgång tycker jag ändå att jag pekade på att man är medveten om den här problematiken. Intressant är t.ex. att i MDW-kampanjen som man håller på med i Holland, där har man alltså ett särskilt arrangemang för att i samarbete med kommun- och landstingsförbund fånga upp regler på lokal nivå.

Interaktionen mellan centrala och lokala nivåer är ett speciellt problem. Intressant är i mina diskussioner med norrmännen att de tillmäter Brönnöyundsregistret en väldigt stor betydelse för sin framtida regelhantering, men här är det bara statliga regleringar som registreras, ingenting från kommunal nivå.

Även Access Business i Storbritannien var en satsning för att komma ned på lokal nivå för att fånga upp lokala regleringar så att företagen ska bli informerade om detta. När det gäller om det finns några utvärderingar av de olika modellerna för regelreformer är det lite grann en öm punkt. Jag tycker att om man ska peka på någonting så är det just OECD-rapporten om Regulatory Reform. Det är två tjocka volymer som diskuterar den här problematiken. OECD har nu bestämt sig för att sätta upp processen för Regulatory Quality Reviews, där man analyserar regelsystemet i några länder och utsätter det för en detaljerad granskning av samma typ som Country Surveys när det gäller den ekonomiska politiken. Där kommer en institution för värdering och för hårdgranskning av olika system, som jag hoppas ska bli verkningsfull.

Konsekvensanalyser har ju nämnts många gånger. Tydligt är det så att det här inte fungerar så väldigt bra i Sverige för närvarande. Det finns faktiskt en hel del att lära utomlands. Det finns tre länder, Kanada, Nederländerna och Storbritannien, och dessutom USA, som har jobbat

länge med de här problemen. Det finns alltså instrument, man kan sätta någon – kanske en konsult – på att titta på de här problemen och försöka bedöma vad som skulle kunna vara användbart i Sverige.

Sedan skulle jag vilja komma tillbaks till vad professor Sterzel nämnde om Norge. Norge är speciellt. Norge har valt en annan väg, bottom-up-vägen! Då säger professor Sterzel att det är ju inte så konstigt för att Norge har ett ministerstyre. Men det är ju den dominerande administrationsformen i OECD-världen. Sverige är ju ganska unikt med sin myndighetsorganisation.

Top-down, bottom-up, det är inte frågan om ett antingen-eller utan som Staffan Sandström sa, det är naturligtvis en balans mellan de här två. Man behöver ha företagens och företagsamhetens erfarenheter av olika regleringssystem, så det är en viktig länk, likaväl som man behöver analysera frågeställningen på hög nivå. Under min tid på OECD tog jag initiativet till den Business Survey som nu går ut till ett antal länder och till ett antal företag för att just fånga upp synpunkter i en internationellt koordinerad ansats om administrativa bördor och effekter av regleringar.

Lennart Ohlsson, ordförande

Tack så mycket. Då ska jag hålla mig extremt kort till att göra en enda poäng. Det förefaller mig som om det inte har varit någon brist på ambitioner när det gäller att avreglera i den här gruppen. Däremot saknar jag lite ambitionen i vilket tids- och samhällssammanhang vi bör sätta avregleringarna. Det har naturligtvis att göra med att vi i dag lever i en tid med mycket mer kompetenta, kunniga, kreativa människor. Sådana människor vill inte låta sig regleras och styras på samma sätt som vi förr var vana vid. Där, menar jag, ligger en princip på lut som vi borde kunna använda oss av.

Den andra principen vi kan använda oss av är beslutsstabilisatorer, att hjälpa människor att fatta beslut som är bra för helheten i svensk ekonomi och svenskt samhälle. Sådana beslutsstabilisatorer kan mycket väl användas på två stora avregleringsområden nämligen skatteområdet och arbetsrättsområdet. Det är inte säkert att man når ända fram, men det är i varje fall ett sätt att undersöka om man inte kan ta ett bredare grepp. Jag tror dessutom att det skulle ligga väldigt nära det svenska system som vi i dag har och därför skulle det förstärka vår möjlighet som nation att få en väl fungerande ekonomi och demokrati.

Tack till allesammans och sista ordet går till Camille Forslund.

Camille Forslund, Småföretagsdelegationen

Jag vill tacka å delegationens vägnar och å BEST:s vägnar alla som kom i dag. Vi är väldigt glada att så många kom. Jag tackar för alla kloka

ord. Det är två personer jag hade velat höra ifrån som sitter här. Vi har faktiskt en expolitiker med oss, Marie Engström, och också från facket Stig Carlsson, men tyvärr det fanns inte tid med det men jag hoppas att ni kommer till delegationen med era synpunkter.

Två saker som vi är helt överens om: vi måste hitta ett system för att jobba med regelförenkling och vi måste ändra attityder till småföretagen för att de här systemen ska vara gångbara.

Med de orden tackar jag för i dag. Kom gärna igen till oss med era synpunkter om ni inte har fått utrymme för dem i dag.

Tack och hej!

Deltagare i seminarium om regelsystem tisdagen den 3 februari 1998 kl. 09.00-12.30 i St. Tigern, Närings- och handelsdepartementet

Medverkande

Forslund Camille	Småföretagsdelegationen
Normann Göran	Konsult, f.d. OECD
Ohlsson Lennart	Företagarnas Riksorganisation
Sterzel Fredrik	Professor, Uppsala universitet

Myndigheter

Remaeus Bertil	Arbetskyddsstyrelsen
Lindmark Leif	Int. Handelshögskolan Jönköping
Holgersson Jörgen	Konkurrensverket
Sundbom Per-Arne	Konkurrensverket
Kardell Arne	Livsmedelsverket
Ström Monica	Nutek
Grohman Hans	Riksrevisionsverket
Markstedt Lars	Riksrevisionsverket

Organisationer

Zetterström Stefan	Företagarna
Stenlund Anders	Industriförbundet
Carlsson Stig	LO
Brydolf-Berg Alf	Näringslivets Nämnd för Regelgranskning
Hultkvist Anders	Näringslivets Nämnd för Regelgranskning
Rydén Nils	Näringslivets Nämnd för Regelgranskning
Palm Lennart	SAF
Hedström Jens	SAF
Garay Rodrigo	Svensk Handel
Sverdemo Allander Anna	Svensk Industriförening
Engberg Hans	TCO

Regeringskansliet

Ihrfeldt Gösta	Arbetsmarknadsdepartementet
Söderström Lars	Finansdepartementet
Mattsson Dag	Justitiedepartementet
Sundberg Per	Justitiedepartementet
Aldestam Mona	Närings- och handelsdepartementet

Brunstedt Nina	Närings- och handelsdepartementet
Frithiofson Ola	Närings- och handelsdepartementet
Karin Larsson	Närings- och handelsdepartementet
Silbermann Herbert	Närings- och handelsdepartementet

Riksdagen

Ericsson Kjell	(c)
Engström Marie	(v)

Journalister

Tillberg Åsa	DI
Willebrand Peter	Företagaren
Magnusson Gunda	Magma Media
Mattisson Karin	Magma Media

Utländska gäster

Ms. Kathy Vanhoorne	Belgien
Mr. David Lawrence	Belgien

Småföretagsdelegationen

Erlandsson Gunnar	Ledamot
Krylborn Jan	Ledamot
Mohme Gunnel	Ledamot
Sandström Staffan	Expert
Zackari Charlotte	Expert

Hammarström Martin	Bitr. sekreterare
Jansson Björn	Huvudsekreterare
Noreland Lena	Sekreteraren
Sjögren Sven	Sekreterare
Svensson Kerstin	Assistent

Bilaga 6

Inkomna förslag om regelförenklingssystem

Näringslivets organisationer

- Näringslivets Nämnd för Regelgranskning
(med instämmande från Företagarnas Riksorganisation,
Industriförbundet och Svensk Handel)
- Svensk Industriförening
- Svenska Arbetsgivareföreningen

Myndigheter

- Arbetskyddsstyrelsen
- Kommerskollegium
- Konkurrensverket
- Konsumentverket
- NUTEK
- Riksrevisionsverket