

Datum
2022-01-14
ESV dnr
2021-01047
Handläggare
Helen Forslind

Ert datum
2021-10-13
Er beteckning
N2021/02580

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
catherine.versini.bovin@regeringskansliet.se

Remissvar över betänkandet Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60)

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag till förenklingar av regelverk med betydelse för mikroföretagande samt överväga och föreslå vissa åtgärder som förenklar och moderniserar bokföringslagen.

Enligt utredningen behöver arbetet med regelförenklingar vara mer långsiktigt och systematiskt eftersom mikroföretag upplever att lagar och regler utgör hinder för tillväxt. Utredningen har därför valt att utöver uppdragen i utredningsdirektiven även föreslå förändringar i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF) samt förändrade arbetssätt i styrningen och samordningen av arbetet med konsekvensutredningar.

ESV ska tillsammans med Tillväxtverket svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av KUF. Det finns därför anledning för ESV att yttra sig över utredningen i de delar som berör förordningen. I de delar som rör förenklingar av regelverk med betydelse för mikroföretagande samt åtgärder som förenklar och moderniserar bokföringslagen avstår ESV från att lämna synpunkter.

Förslag och bedömningar kopplade till konsekvensutredningar

ESV delar utredningens bedömning att det bör finnas en tydlig och sammanhållen process för konsekvensutredningar som utgår från proportionalitetsprincipen. ESV menar dock att detta måste utgå från ett generellt regelverk. Om behov föreligger för särskild reglering på specifika områden bör detta hanteras i relation till det generella övergripande regelverket.

Utredningen saknar en analys av nuläget och de befintliga utmaningarna. Mycket av den reglering som utredningen föreslår finns redan i KUF. Ett exempel är att en väl genomförd konsekvensutredning utgör en ex-ante utvärdering. Ett annat exempel är de nuvarande kraven på uppföljning och vid behov ny konsekvensutredning.

Det pågår ett arbete på Regeringskansliet med att se över regelverket kring konsekvensutredning, organiseringen av arbetet samt behovet av metodstöd. De

förslag som har lämnats i detta betänkande bör hanteras inom ramen för den pågående översynen.

Stärk Regelrådets mandat och resurser

ESV delar utredningens bedömning om att Regelrådets granskningar och yttranden över konsekvensutredningar till författningsförslag inte är tillräckligt för att säkerställa kvaliteten. Men bristerna i konsekvensutredningarna är inte begränsade till effekter för företag. Det finns brister när det gäller konsekvensutredningar inom ett flertal områden vilket är bakgrunden till den pågående interna översynen i Regeringskansliet.

Det är inte möjligt att ta ställning till utredningens förslag om återremitteringsrätt. Att ge en myndighet återremitteringsrätt kan påverka regeringens möjlighet att bedriva politik. ESV menar att konsekvenserna av ett sådant förslag behöver utredas noggrant, en sådan utredning skulle även inkludera en analys av hur behovet av stöd för att genomföra konsekvensutredningar kan utvecklas.

ESV instämmer i den generella utfästelsen om att Regelrådets arbete ska vägledas av en proportionalitetsprincip men konstaterar samtidigt att utredningens förslag om att inskränka 5 § går i motsatt riktning. Att inskränka möjligheten att avstå från att genomföra en konsekvensutredning när det saknas skäl att genomföra den är inte proportionerligt och riskerar att leda till ineffektiv hushållning med resurser. ESV avstyrker därför att 5 § i förordning om konsekvensutredning stryks.

ESV instämmer i att konsekvensutredningarna inför beslut behöver bli bättre. Trots att 6 § förordning (2007:1244) innehåller krav på en fullständig konsekvensutredning finns det idag brister i dem. Det är oklart vad utredningen menar med att tillämpningen bör skärpas men ESV anser att detta bör hanteras inom ramen för den översyn som pågår i Regeringskansliet.

Inför krav på redogörelse av samrådsförfaranden i KUF

ESV vill påpeka att det i 4 § 2 p. förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning finns ett krav på samråd. När ett sådant genomförs utgör det en del av det underlag som redan idag ska tillföras ärendet på en myndighet eller redovisas i ett betänkande om samrådet genomförs av en utredning.

Inför krav på analys av innovationsförmåga och regulatoriska sandlådor i KUF

Det generella regelverket för konsekvensutredningar vid regelgivning måste vara just generellt för att vara relevant. Eventuella specifika krav som berör sakområden bör hanteras i relation till det generella övergripande regelverket. Frågan om företagens innovationsförmåga och regulatoriska sandlådor är inte generella och bör därför hanteras inom ramen för metodstöd och handledning på sakområdet.

Inför krav på att konsekvensutredningar ska innehålla plan för utvärdering
Det går inte att ta ställning till utredningens förslag om uppföljningar och utvärderingar eftersom det saknas en beskrivning av nuläget och vilka problem förslagen avser att hantera. En rimlig utgångspunkt för att beskriva nuläget är Analys- och utvärderingsutredningens betänkande från 2018 (SOU2018:79). Denna referens saknas i betänkandet.

Inrätta ett kansli för förenklingspolitiken i Regeringskansliet

Utredningen lämnar förslag om att regeringen ska inrätta ett kansli för förenklingspolitiken inom Regeringskansliet. Detta motiveras med att det finns ett behov av att styra Regeringskansliet och regeringen. ESV har inte några synpunkter på hur statsministern organiserar Regeringskansliet men konstaterar att om utredningen hade underbyggt förslaget med en konsekvensutredning skulle resonemangen om målkonflikter kunna bli intressanta. Det är rimligt att anta att det finns flera politiskt prioriterade områden där motsvarande önskemål om att styra kan föreligga.

Uppgifter för det föreslagna kansliet för förenklingspolitiken

Om en funktion med ansvar för förenklingspolitiken ska inrättas finns det skäl att överväga en annan placering än inom Regeringskansliet. Den föreslagna funktionen skulle ha en roll som inte ligger inom ramen för Regeringskansliets huvudsakliga arbetsuppgift: att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Uppgifterna liknar de uppgifter som förvaltningsmyndigheter har: att samverka med myndigheter, ta emot uppgifter från andra (och därmed föra register) och även säkra att utvärderingar genomförs på ett tillfredsställande sätt. Att placera förvaltningsuppgifter på Regeringskansliet gör dessutom insynen och möjligheten till granskning begränsad eftersom Regeringskansliets årsredovisning inte innehåller någon resultatredovisning.¹

Löpande utvärdering av befintliga regelverk

ESV ser värden av att regelverk följs upp, utvärderas och omprövas. I KUF finns redan idag krav på uppföljning och omprövning. När regler följs upp eller utvärderas bör det ske med en bred ansats och en medvetenhet om målkonflikter. ESV avstyrker därför förslaget om att peka ut målen för förenklingspolitiken som mer allmängiltiga vid uppföljningar och utvärderingar än andra politiska mål.

ESV menar också att det är orimligt att ansvariga för regelverken genomför utvärderingar löpande. En löpande utvärdering skulle innebära en väsentlig administrativ belastning på de institutioner som ska genomföra den. Med regleringens nuvarande utformning skapas bättre möjlighet till effektivitet och god hushållning.

¹ Enligt 45 § 2 st. i Regeringskansliets instruktion (1996:1515),

ESV menar att ansvaret för omprövningen av enskilda regler utfärdade av en myndighet även i fortsättningen i huvudsak bör ligga på den utfärdande myndigheten. Med hänvisning till regeringsformens krav på att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet och opartiskhet bör en myndighet själv kunna utvärdera sitt arbete. ESV inser dock att det finns situationer där det är lämpligare med en externt utförd utvärdering. Regeringen är oförhindrad att ge sådana uppdrag till förvaltningsmyndigheter, tillsätta utredningar eller på annat sätt säkerställa att en extern part genomför en sådan utvärdering.

Det är rimligt att utvärderingar som regeringen har beslutat om lämnar förslag till regeringen i enlighet med regeringens direktiv. ESV vill dock betona vikten av att utvärderingar genomförs med hänsyn till olika samhällsintressen och att det är olämpligt att regeringen, som utredningen föreslår, anger vad en utvärdering ska resultera i.

Om regeringen inrättar en funktion för att hålla samman arbetet med regelörenkling är det rimligt att den rapporterar om vilka regelverk som utvärderats och vilka örenklingar det lett till. ESV menar dock att det inte går att fatta beslut om en sådan funktion utan konsekvensutredning.

Inför utvärderingar av mer omfattande områden

ESV delar utredningens bedömning att det kan vara meningsfullt att analysera grupper av regleringar samlat men menar att det redan i dag går att göra och görs inom ramen för utredningsväsendet och uppdrag till myndigheter.

Trots att mycket av det som föreslås i betänkandet redan finns i de befintliga regelverken finns det idag brister i tillämpningen, vilket har påtalats av bland annat Regelrådet. ESV menar att förändringar bör utgå från de brister som har identifierats i regelverket och tillämpningen av det och efterlyser en samordning med den pågående översynen i regeringskansliet.

Betänkandets konsekvensutredning och konsekvensbeskrivning

Kommittéförordningen (1998:1474) ställer krav på att kommittéer både ska redovisa den konsekvensutredning som lett fram till förslagen och redogöra för konsekvenserna av förslagen.²

Utredningens argument för att konsekvensutredning inte behöver göras för de föreslagna regeländringarna saknar stöd i regleringen. Att det är svårt att genomföra en konsekvensutredning är inte ett argument för att helt avstå. En konsekvensutredning bör genomföras i den utsträckning som är möjlig. Utredningen uppfyller inte heller kraven på att analysera effekterna av förslagen.

² Kravet på att beskriva konsekvenserna av förslagen framgår direkt av 14 § kommittéförordningen (1998:1474) och kravet på att genomföra en konsekvensutredning har införts i kommittéförordningen genom en hänvisning till KUF i 15 a §.

Det saknas t.ex. en beräkning av de ökade kostnaderna för staten till följd av krav på löpande utvärdering av befintliga regelverk.

ESV menar att i den mån konsekvensutredning och beskrivning av förslagets konsekvenser överhuvudtaget finns med i betänkandet är de undermåliga och uppfyller inte regelverkets grundläggande krav. Betänkandet behöver därför kompletteras innan förslagen kan beredas vidare.

Kvaliteten på utredningar som sänds på remiss

Avslutningsvis vill ESV peka på några nackdelar med att remittera betänkanden som inte är ordentligt genomarbetade. I 1 kap 3 § budgetlagen (2011:203) framgår att hög effektivitet ska eftersträvas och att god hushållning ska iakttas i statens verksamhet. Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ska förvaltningsmyndigheter under regeringen bedriva en effektiv verksamhet och hushålla väl med statens medel. Remissinstanserna har en viktig roll att fylla för att tillföra kunskap kopplade till utredningar som skickas ut på remiss. I de fall utredningen håller låg kvalitet blir arbetsinsatsen för remissinstanserna onödigt stor och det kan bli svårt att avgöra meningsfullheten i att lägga tid på att kommentera förslagen. Är analyserna svepande och oprecisa och konsekvensutredningarna bristfälliga ställs större krav på myndigheterna att genomföra analyser för att kunna fullgöra sin uppgift. Otydligheter i betänkanden kan även leda till att remissinstanserna tolkar betänkandet på olika sätt och lämnar svar utifrån skilda uppfattningar om vad förslagen innebär. Givet den stora mängd remissinstanser som många utredningar skickas till samt att myndigheter har skyldighet att besvara remisser och därmed avsätter tid för detta arbete är det utifrån perspektivet god hushållning viktigt att de utredningar som skickas ut har tillräcklig kvalitet.

I detta ärende har Peter Kvist beslutat. Utredare Helen Forslind har varit föredragande. I beredningen har också enhetschefen Martin Sparr samt utredaren Patrick Freedman, deltagit.

Datum: 2022-01-14

.....
 Beslutande
 Peter Kvist
 Namnförtydligande

.....
 Föredragande
 Helen Forslind
 Namnförtydligande

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.