

Näringsdepartementet
Via e-post
n.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm
2022-01-19

Ert dnr
N2021/02580

Vårt dnr
2021/155

Remiss av betänkandet – Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen, SOU 2021:60

Näringslivets Regelnämnd NNR fått det aktuella betänkandet på remiss och vi önskar att framföra följande synpunkter.

I det aktuella betänkandet presenteras i princip tre olika delar med förslag och inom vilt skilda områden. Förslagen kan således delas i tre huvudgrupper: (i) enklare regelverk för mikroföretag, (ii) modernisering av bokföringslagen samt (iii) revisorns oberoende vid s.k. kombiuppdrag. NNR kommer i detta yttrande främst att kommentera förslagen som berör förenklingar för mikroföretag, d.v.s. kapitel 5 och 6 i betänkandet.

Sammanfattning av NNRs synpunkter kopplat till de presenterade förslagen i betänkandet.

- Utredningen presenterar flera olika förslag kopplat till myndigheternas arbete vad avser regelförenkling i fråga om myndigheternas skyldighet att ge service och handlägga ärenden på ett effektivt sätt (kapitel 5). Vidare föreslås att kommunallagen ska utredas för att se över möjligheterna att kommuner ska kunna anslutas till målsättningarna för regelförenkling på ett tydligare sätt. NNR finner att förslagen är viktiga för att kunna styra myndigheterna bättre och tillstyrker i princip förslagen samt understryker behovet av att få med den kommunala nivån. Idag är det för mycket ad hoc åtgärder och det krävs snarare att arbetet med dessa frågor blir en normal del av förvaltningspolitiken. För detta krävs ett mer transparent arbetssätt och att informationen som myndigheterna föreslås återrapporera omhändertas av Regeringskansliet på ett adekvat sätt och ligger till grund för ett mer evidensbaserat arbetssätt.
- NNR har under många år påtalat behovet av en mer systematisk regelgivningsprocess och finner de nu presenterade förslagen (kapitel 6) väl omhändertar våra förslag och olika delar som vi lyft fram. Här behövs bättre central styrning och koordinering från Regeringskansliet, bättre konsekvensutredningar i olika skeden och att det systematiskt

genomförs ex-post utvärderingar. Det behövs helt enkelt andra typer av spelregler för att det politiska systemet ska få till kostnadseffektiva styrmedel och regelverk. NNR finner att förslagen sannolikt skulle kunna åstadkomma nödvändiga förändringar och vi tillstyrker mot denna bakgrund de presenterade förslagen. Enskilda förslag som presenteras i betänkandet måste dock ses i kombination med de övriga presenterade förslagen och blir först av värde om även övriga förslag sammantaget införs.

- För att kunna få till nödvändiga ambitionsförändringar krävs det resurser för exempelvis utveckling av metodik, kunna anställa personer med rätt kompetens och åtgärder vad gäller att hantera det organ för samordning i Regeringskansliet som utredningen föreslår. Här menar vi att den kommande regeringen i budgetprocessen eller genom särskild finansiering måste avsätta nödvändiga medel. Rent samhällsekonomiskt är kostnaderna här små för att etablera förslagen, men vinsterna sannolikt stora över tid om nya arbetssätt kan bidra till att skapa mer kostnadseffektiva regelverk och styrmedel. Det gäller att undvika problem med olika regelverk som idag finns på olika områden och som påverkar samhällsekonomin negativt. I närtid har det varit starkt fokus på sådana exempel som miljöprovning och elbrist där breda analyser tidigare skulle kunnat bidra med värdefull information till berörda beslutsfattare och därmed sannolikt kunnat undvika dagens problem genom ett mer proaktivt arbetssätt.
- NNR föreslår att det som kompletterande åtgärd införs ett övergripande mål om att åtgärder ska vara kostnadseffektiva och som bör vara styrande för hur styrmedel och regelverk utformas. Målsättningen måste alltid nås med det alternativ som medför lägst kostnader för samhället. Denna form av vägledande principer finns i flera länder som ligger i topp på OECD:s ranking över nationer och deras arbete med regelgivning. Idag finns denna typ av målsättningar endast partiellt genom inslag i exempelvis budgetlagen och som krav på trafikområdet av hur medel ska allokeras. Samhällets resurser är i Sverige, liksom i dessa andra länder, begränsade och det kräver att vi orienterar alla insatser på ett sätt som enkelt uttryckt - minimerar kostnaderna och maximerar nyttan - utifrån ett samlat perspektiv på resurserna.
- Sverige har många myndigheter och en komplex struktur med olika nivåer för regelgivning. Något som OECD lyft fram i sin gränsning av Sverige, men tyvärr har dock inga åtgärder vidtagits för att möta rekommendationerna som lämnats. Givet behovet att kunna överblicka och styra den komplexa strukturen bättre menar NNR att det vore lämpligt att införa ett system med styrkort (score card) för olika regelverk. Denna typ av övergripande information bör lämpligen finnas centralt tillgänglig på en hemsida (typ regler.se) och täcka adekvat information om olika regelverk, som exempelvis skattade kostnader/nyttor, antalet ärenden per år, genomsnittliga handläggningstider, när utvärdering ska ske etc. Med denna typ av information får beslutsfattare och politiker värdefull information som kan ligga till grund för prioriteringar av vidare åtgärder. Det organ för samordning som föreslås inrättas i Regeringskansliet bör ha en stor nytta av ett system med styrkort och bör lämpligen få uppdraget att utveckla och förvalta ett sådant system.

Myndigheternas förenklingsarbete och utredningens förslag (kapitel 5)

NNR finner att det finns betydande problem med att i grunden myndigheterna inte arbetar på ett systematiskt och transparent sätt i bred bemärkelse, med sitt uppdrag som i grunden faller tillbaka på hur myndigheterna leds och styrs via rättsliga ramar, uppdrag, instruktioner och regleringsbrev. Förslagen som presenteras här i betänkandet måste ses i kombination med övriga förslag och blir först av värde om även övriga förslag införs.

Förslag

1. Regeringen ska i utvalda myndigheters regleringsbrev och instruktioner skriva in att de varje år ska ta fram en plan hur de ska arbeta med regelförenkling och regeltillämpning. Regeringens förenklingspolitiska mål ska beskrivas och arbetet ska ske behovsdrivet. Myndigheterna ska varje år redovisa utfallet och effekterna hos företag och enskilda. Myndigheterna ska ha en plan för hur de ska arbeta strukturerat och behovsdrivet samt för hur de ska uppnå en mer likartad regeltillämpning. Planen ska återrapporteras till regeringen. Myndigheterna ska löpande identifiera regelverk som behöver förenklas, med utgångspunkt från de förenklingspolitiska målen och utifrån det årligen återrapportera förenklingsförslag till regeringen. De utpekade myndigheterna ska i dialog med berörda företag och andra intressenter bedöma vilka förbättringsåtgärder som får anses vara mest prioriterade. De utpekade myndigheterna ska se över och modernisera de regelverk som utgör hinder för att ny teknik ska kunna användas.
2. Regeringen ska skriva in i myndigheters regleringsbrev att de ska, ett givet datum, ha en handläggnings- och kvalitetsgaranti för verksamheten. Myndigheterna ska varje år rapportera utfallet för de uppsatta garantierna samt rapportera eventuella avvikelser. Förvaltningsmyndigheter på samtliga nivåer ska på sina hemsidor informera om förväntade handläggningstider. Handläggningstiderna ska inte vara nämnvärt längre än de faktiska genomsnittliga tiderna för motsvarande ärendetyper.

NNRs kommentarer till förslagen

Att tydligare involvera hela regelgivningskedjan i förenklingsarbetet är avgörande för att nå framgång. Det förenklingspolitiska arbetet måste få en högre prioritet, hela vägen från den internationella nivån till den lokala. Det är därför av största vikt att regeringen, genom i första hand instruktioner till myndigheter och som sedan kan korrigeras årligen i regleringsbrev, ger myndigheterna mål, uppdrag och resurser som leder till att de övergripande förenklingspolitiska målen kan uppnås. Det är enligt NNRs uppfattning tydligt att ett flertal av de relevanta förvaltningsmyndigheterna för närvarande saknar en sådan tydlig styrning och att utvecklingen i detta sammanhang har försämrats under de senaste åren. De relevanta myndigheterna ska, enligt NNRs mening, ges konkreta uppdrag som årligen redovisas. Myndigheterna bör upprätta en plan för hur arbetet ska genomföras. En del i uppdraget bör även vara att identifiera vilka delar i lagstiftningen som upplevs som betungande hos företagen, meddela regeringen detta och därtill föreslå åtgärder för att minska regelbördorna inklusive åtgärder med lagändringar. NNR stödjer förslaget att införa transparanta handläggnings- och servicegarantier. Det bör dock tilläggas att sådana utfästelser endast får konkret och praktisk verkan när de kopplas mot någon form av konsekvens om garantierna inte uppnås. NNRs förslag är därför att det tydliggörs att i de fall ärendetyper är kopplad till en avgift för företagen ska avgiften sättas ned eller tas bort om garantin inte följs. Därutöver menar vi att det bör upprättas en årlig sammanställning av hur myndigheterna når sina utställda löften.

Myndigheternas arbete bör vägledas av samma principer som när det gäller Regeringskansliets EU-arbete. Det bör i myndigheternas styrdokument tydliggöras att de i lagstiftningsarbetet på EU-nivå (inom såväl arbetsgrupper under EU-kommissionen som i arbetsgrupper under Ministerrådet) i dessa sammanhang primärt deltar som företrädare för hela Sverige och mer sekundärt som experter på ett visst område. Av detta följer också krav på framtagande av en instruktion och därefter beredning av svenska positioner, inklusive samråd med intressenter inom t.ex. näringslivet. Att adressera svenska myndigheters brist på förankring och styrning när det gäller EU-arbetet är en central punkt för att stärka Sveriges position i EU och se till att vi får en mer ändamålsenlig lagstiftning.

Förslag

3. Regeringen ska tillsätta en utredning om hur kommunallagen kan uppdateras för att förtydliga hur kommunerna ska arbeta för genomförande av de förenklingspolitiska målen samt tillämpningen av service- och rådgivningsskyldigheten i förvaltningslagen.

NNRs kommentarer till förslagen

Det förenklingspolitiska arbetet måste omfatta alla led i regelgivningskedjan, även den tolkning och tillämpning som sker vid kommunala myndigheter. Bland annat NNRs kommungranskningar visar att det finns betydande skillnader mellan kommunerna när det gäller myndighetsutövningen. Att tydliggöra att kommunerna har en viktig del i det förenklingspolitiska arbetet och att få de nationella målen att även omfatta den lokala nivån är därför högst viktigt. Vår uppfattning är att ett sådant tydliggörande kan uppnås genom ett tillägg i kommunallagen.

En minst lika viktig uppgift är att den serviceskyldighet som stadgas i bland annat förvaltningslagen förstärks så att servicen till företag blir företagsanpassad och väl fungerande. Regeringen har nyligen slagit fast i sin förenklingspolitiska skrivelse, Skr. 2021/22:3, att myndigheternas förhållningssätt till regelverk ska vara att genom råd och stöd till de som ska följa reglerna göra det lätt att göra rätt. Något som enligt NNRs uppfattning idag inte är vägledande principer hos alla myndigheter. För kommuner kan det endast åstadkommas med lämpliga rättsliga instrument som en framtida utredning får presentera mer den exakta lösningen för.

En närliggande fråga är hur nödvändig kompetens kan säkras hos myndigheternas personal. NNR menar att i samband med en översyn av hur lagstiftningen kan tydliggöras för att uppnå en företagsanpassad myndighetsutövning bör även frågan om hur stöd- och serviceuppdraget kan förstärkas hos myndighetsutövande personal.

Förslag

4. Regeringen ska ge Tillväxtverket i uppdrag att tillsammans med Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Naturvårdverket och länsstyrelserna utföra en analys för att ringa in upplevda problem inom de gröna näringarna. Myndigheterna ska konkretisera förenklingsbehov och ge förslag på åtgärder på kort och lång sikt.
5. Regeringen ska ge Tillväxtverket och Transportstyrelsen i uppdrag, som Tillväxtverket samordnar, att utföra en analys för att ringa in upplevda problem inom transportbranschen. Myndigheterna ska konkretisera förenklingsbehov och ge förslag på åtgärder på kort och lång sikt.

NNRs kommentarer till förslagen

NNR delar utredningens förslag om behovet av att göra särskilda insatser för vissa utpekade branscher/regelområden. Det är av största vikt att de berörda aktörerna involveras tidigt i en sådan analys och att arbetet genomsyras av en nära dialog. Genomlysningen bör vara heltäckande och inte begränsas genom att vissa delar, som till exempel arbetsmarknadsregleringar och skatteaspekter, utesluts. Att, som utredningen förslår, inleda med att inrikta arbetet mot den gröna näringen och transportnäringen förefaller vara väl avvägt. Samtidigt är det vår uppfattning att regeringen redan i ett inledningsskede bör ta fram en plan för när och hur andra branscher/regelområden kan bli föremål för en särskild analys. NNR vill också understryka att företagens upplevda problem kan utgöra en av flera utgångspunkter. Därutöver bör analysen utgå från objektiva kriterier såsom till exempel handläggningstider, uppmätt administrativ börda och andra relevanta kostnader. I fråga om uppdrag relaterat till de gröna näringarna bör även Havs- och Vattenmyndigheten tas med i en sådan översyn.

Förslag relaterat till en ny och förstärkt regelprocess (kapitel 6)

Regler och andra styrmedel som berör näringslivet fattas i grunden av politiska beslut som för svenskt vidkommande härstammar de från EU, en statlig nivå, länsnivå och lokalt genom kommuner. För att dessa institutioner ska fatta ändamålsenliga och proportionella beslut krävs att det politiska systemet har spelregler och principer som måste beaktas inom ramen för beslutsfattandet.

Sverige har inte genomfört och förbättrat sina processer med några åtgärder på över ett decennium och därmed förlorat i relativa termer till länder som bedriver ett riktat utvecklingsarbete. Över tid kan det medföra att svenska företag riskerar att möta högre kostnader än omvärlden. Det politiska systemet måste i dagens globaliserade värld inse att även institutioner som olika regelverk är utsatta från konkurrens från motsvarande krav i våra konkurrentländer.

Förslag

1. En tydlig och sammanhållen process bör inrättas för att omhänderta förenklingsbehov för företag och säkra att regelgivningen utgår från proportionalitetsprincipen, och säkra företagens tillväxt, konkurrenskraft och innovationsförmåga. Den sammanhållna processen bör innefatta bl.a. ex ante utvärderingar i samband med det initiala beslutet om att inrätta en regel, påkallade löpande analyser då en existerande regel inte upplevs fylla sitt syfte eller motsvara proportionalitetsprincipen och genomföra systematiska ex-post utvärderingar när ett regelverk har funnits på plats en given tidsperiod.

NNRs kommentarer till förslagen

Utvecklingen av företagens regelkostnader i Sverige går åt fel håll. Under de senaste åtta åren har kostnaderna ökat med flera miljarder enligt Tillväxtverkets beräkningar, detta trots att det politiska målet varit att kostnaderna ska minska. Till dessa direkta kostnader finns betydande negativa indirekta kostnader för samhället i form av att t.ex. regelverken kopplat till miljöprövningen och elmarknadens funktionssätt båda ger omfattande negativa effekter. Om inte genomgripande förändringar genomförs finns det inte heller något i dagsläget som talar för att trenden kommer att vända. Utredningen har pekat på behovet av en tydlig och sammanhållen process som tar sikte på hela regelgivningskedjan. NNR delar utredningens uppfattning. Ett effektivt regelförbättringsarbete förutsätter att just hela regelgivningskedjan beaktas, från fullödiga konsekvensutredningar till systematiska utvärderingar av regelverket.

Att enbart koncentrera insatserna till någon av delarna eller att vidta förändringar i enskilda regelverk kommer inte att räcka. Ett helhetsgrepp är därför nödvändigt och enligt vår uppfattning har utredningen fångat de väsentliga delarna med sina förslag.

NNR menar att det ovan nämnda blir än viktigare i ljuset av regeringens skrivelse (Skr. 2021/22:3) där det bland annat slås fast att regelkostnaderna som andel av BNP ska minska och att kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden. Ska Sverige ha någon möjlighet att nå detta mål behöver hela regelgivningsprocessen förbättras. Det visar inte minst erfarenheten från de senaste åtta årens bristande måluppfyllelse när det kommer till kostnadsutvecklingen. NNR vill i det sammanhanget understryka vikten av att proportionalitetsprincipen ska vara vägledande, vilket enligt vår mening i detta avseende innebär att regler inte ska utformas på ett mer kostsamt sätt än nödvändigt och att de förenklingspolitiska insatserna ska inriktas mot de regler och regelområden som medför störst bördor eller har betydande negativa indirekta effekter. I ett första steg bör det dock alltid prövas om reglering i sig är nödvändigt för att uppnå det utpekade syftet som eftersträvas.

NNR föreslår och ser dessutom ett behov av att det varje år bör sammanställas en skrivelse till riksdagen om utvecklingen på området, vilket skett tidigare under många år. Det ger ansvariga politiker och andra intressenter en bra översikt av hur arbetet fortskrider. Med förslagen från utredningen och förhoppningsvis en ambitionshöjning på området med flera nya uppdrag och inslag blir det än mer viktigt och intressant att sammantaget kunna följa utvecklingen.

Förslag

2. Regelrådets mandat och resurser bör stärkas för att uppnå förbättringar av det befintliga systemet för ex-ante utvärdering vid regelgivning, bl.a. genom att Regelrådets mandat och resurser stärks, Regelrådet ges återremitteringsrätt i förordning och konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244), 5 § i förordning om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) stryks eller omformuleras.
3. Regelrådets arbete ska vägledas av en proportionalitetsprincip.
4. Tillämpningen av 6-7 §§ i förordning (20027:1244) bör skärpas och utvecklas så långt som möjligt till fullödiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser.
5. Det bör i förordningen (2007:1244) införas ett krav om att konsekvensutredning ska innehålla en redogörelse för samrådsförfaranden.
6. Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning bör ändras så att 6 § och 7 § innehåller
 - dels ett krav om att regelgivaren ifråga ska analysera och ange hur den föreslagna regleringen påverkar företagets innovationskraft,
 - dels ett krav om att det i konsekvensutredningen ska anges om det går att tillämpa så kallade regulatoriska sandlådor för att testa bestämmelserna i den föreslagna regeln.
7. Det bör i förordningen (2007:1244) införas ett krav om att en konsekvensutredning ska innehålla en redogörelse för hur och när den föreslagna regeln ska utvärderas.

NNRs kommentarer till förslagen

Arbetet med att analysera vilka konsekvenser nya regler kommer att få för Sveriges företag måste förbättras och fördjupas. Utifrån ett demokratiskt perspektiv är det av största vikt att beslutsfattarna får grundliga beskrivningar av vilka konsekvenser som kan följa av de föreslagna reglerna och vad olika alternativ innebär. Vidare är konsekvensutredningarna det instrument som finns till hands för att följa regelverkets kostnadsutveckling och därigenom

också verka för att onödiga kostnader inte påförs företagen. Med mer fullödiga utredningar av de samlade effekterna skulle enligt vår uppfattning större möjligheter finnas för att bromsa nuvarande kostnadsutveckling och på sikt minska kostnaderna. Fokus måste vara att få till en beskrivning av alternativ och välja det alternativ som medför lägst kostnader. Av Regelrådets senaste årsrapport framgår att närmare hälften av de remitterade konsekvensutredningarna uppvisade brister. Särskilt anmärkningsvärt är att underlagen som kom från Regeringskansliet och kommittéväsendet var sämst i sammanhanget, vilket varit ett mönster under flera år. I värsta fall leder detta till att beslutsfattare tvingas fatta beslut på bristfälliga grunder och att onödiga kostnader påförs företagen, eller att en reglering införs helt i onödan.

NNR vill även peka på behovet av att öka kompetensen inom statsförvaltningen, i första hand genom att få till en kapacitet med personer som har hög kunskap i fråga om att praktiskt kunna göra fullödiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Den svenska inriktningen är, och har varit, att denna förmåga ska vara generell, medan andra länder snarare har motsatt inriktning genom att det finns olika typer av expertis centralt som operativt kan vara behjälpliga i arbetet. Regelrådet har i sina årsrapporter för 2019 och 2020 också pekat på frågan om kompetens och ökat resursbehov för att kvaliteten ska kunna öka ytterligare. Kontroll av kvaliteten är självfallet viktigt genom Regelrådets arbete, men det krävs också en ökad insikt om komplexiteten i att ta fram konsekvensanalyser av hög kvalitet. NNR förordar därför att det tillskjuts nödvändiga medel för att få till en reell operativ förmåga även i Sverige på detta område och att det parallellt påbörjas ett arbete med metodutveckling.

Utredningen presenterar ett antal förslag för att förbättra arbetet med konsekvensutredningar. NNR delar utredningens uppfattningar i samtliga delar och vill till detta tillföra följande. Regelrådets roll och mandat är centralt för ett framgångsrikt arbete. Lars Pettersson pekar i sitt underlag på vikten av att rådet har en autonomi med en hög grad av självständighet. NNR delar den slutsatsen. NNRs uppfattning är att Regelrådet bör omorganiseras till en egen myndighet, med egen budget och personal. Därigenom kan verksamhetens integritet, självständighet och resurser säkras.

Utredningen för fram att med hänsyn till det utökade uppdraget för Regelrådet som föreslås bör rådets resurser förstärkas. NNR delar den uppfattningen, men menar att utredningens uppskattning om tio tillkommande årsarbetskrafter sannolikt är för lågt räknat. Det nämns ovan att vi förordar att rådet bör omorganiseras till en egen myndighet. En sådan förändring föranleder i sig en resursförstärkning, men säkerställer samtidigt att tilldelade resurser används för avsett ändamål. Därtill är det vår mening att ett utökat uppdrag, i linje med vad som föreslås, vilket kommer i sig att ställa krav på utökade resurser och behovet av ny kompetens. Det är värt att framhålla att en sådan kostnadsökning är mycket marginell i förhållande till de vinster som finns att hämta genom ett mer effektivt arbete med konsekvensutredningar där kontroll av kvaliteten trots allt är ett mycket viktigt inslag.

Utöver det som utredningen föreslår vill vi lyfta fram bristen i att det saknas tydliga och bindande instruktioner för Regeringskansliet att i det egna regelgivningsarbetet beakta Konsekvensutredningsförordningen och därtill tidigt involvera Regelrådet för granskning. De riktlinjer från år 2008 som togs fram av den statssekreterargrupp som bildats inom Statsrådsberedningen är enligt NNRs uppfattning inte tillräckliga och får tyvärr anses vara obsoleta. I praktiken öppnar riktlinjerna för olika tolkningar, vilket erfarenheterna också visar. Vår uppfattning är att Regeringskansliet i detta sammanhang bör omfattas av samma krav som förvaltningsmyndigheterna. Det kan åstadkommas genom lämpliga styrdokument, till exempel riktlinjer, tillägg till handböcker eller skrivelse till riksdagen.

Förslag

8. Ett kansli för förenklingspolitikens genomförande bör inrättas inom Regeringskansliet, bl.a. för att säkra en sammanhållen process, för att säkra att regelgivning baseras på proportionalitet, samhällsekonomisk effektivitet och målen för förenklingspolitiken. Kansliet bör bl.a. ha i uppgift att samordna och ansvara för genomförandet och uppföljningen av de förenklingspolitiska mål som beslutats av regering och riksdag, och ansvara för uppföljningen av arbetet med konsekvensutredningar, i de delar Regelrådet inte redan gör det, ansvara för att en årlig plan för en systematisk utvärdering av befintliga regelverk upprättas och efterlevs. Vidare ansvara för de uppgifter som framgår nedan. Regelrådet bör ges i uppgift att organisera ett konsultationsforum, där det kan inhämtas information från berörda aktörer, framför allt företag och näringsliv, om vilka regler som behöver utvärderas och bästa sättet att inte överimplementera EU rätt.
9. Följande samordningsfunktioner bör inrättas: En statsråds- eller statssekreterargrupp för förenklararbete som samlar de statsråd eller statssekreterare vars departement är mest avgörande för genomförandet av förenklingspolitiken. En interdepartemental arbetsgrupp för förenklingspolitiken bör inrättas inom Regeringskansliet, som har utsedda representanter för samtliga departement som arbetar med regelgivning. Kansliet för förenklingspolitiken som föreslås inrättas bör fungera som samordnande och föredragande kanslifunktion för dessa båda grupperingar. Bland regeringens förvaltningsmyndigheter skapas ett samordningsforum för förenklingspolitikens genomförande, det bör omfatta de myndigheter som dels har i uppdrag inom förenklingsområdet, dels hanterar regelgivning som anses särskilt betungande. Dess arbete föreslås samordnas av Tillväxtverket.
10. Det ovan föreslagna kansliet för förenklingspolitiken bör också ha i uppgift att ta emot anmälningar av regler som upplevs som problematiska utifrån beaktande av proportionalitet, samhällsekonomisk effektivitet och målen för förenklingspolitiken. I samverkan med lämpliga myndigheter upprätta en process för att identifiera vilka sådana anmälda regler som behöver genomgå en fullständig utvärdering. Säkerställa att det kommer till stånd ex-post utvärderingar av de regler som anmäls och som identifierats för vidare utvärdering genom ovan nämnda process.

NNRs kommentarer till förslagen

Det förenklingspolitiska arbetet behöver omorganiseras och förstärkas, vilket NNR påtalat ett behov av under många år. Utgångspunkten bör vara att bredda ägarskapet inom Regeringskansliet så att samtliga relevanta departement arbetar aktivt för att uppnå de förenklingspolitiska målen. Erfarenheterna visar att ett framgångsrikt arbete förutsätter att de berörda departementen har och tar ett gemensamt ansvar för att nå målen. Enligt NNRs uppfattning bör en statsrådsgrupp inrättas som leds av statsministern eller vice statsministern. Det förenklingspolitiska arbetet kan därigenom få den tyngd inom Regeringskansliet som krävs för att samtliga delar ska känna ett gemensamt ansvar. Till stöd för arbetet bör även en interdepartemental arbetsgrupp bildas. Gruppen bör ledas och samordnas från Statsrådsberedningen. Ett alternativ kan vara att inrätta en tvärsektoriell funktion bildas, till vilken departementens rättschefer kopplas.

På motsvarande sätt behöver förvaltningsmyndigheterna samordnas. Utredningen föreslår att ett samordningsforum skapas, vilket NNR stödjer. Tillväxtverket framstår som naturlig myndighet att samordna arbetet. En förutsättning för att Tillväxtverket, eller någon annan enskild myndighet, ska kunna samordna arbetet på ett effektivt sätt är dock att samtliga involverade myndigheter får tydliga instruktioner där det framgår att förenklingsuppdraget är

högt prioriterat. En del i arbetet bör vara att sammanställa och rapportera myndigheternas arbete till det kansli inom Regeringskansliet som utredningen föreslår. I en sådan sammanställning bör myndigheterna till exempel redovisa antalet ärenden, handläggningstider, antalet överklaganden och totala tillsynsavgifter.

En förutsättning för att effektivt arbeta med ständiga förbättringar av regelverket är att berörda aktörer ges möjlighet att framföra synpunkter på hur det befintliga regelverket kan förbättras och effektiviseras. Det behöver tydliggöras hur en sådan anmälan ska utformas, vem som är mottagare och vilket ansvar mottagaren har att beakta de synpunkter som lämnats. Utredningen föreslår att ett kansli bildas inom Regeringskansliet med uppdrag att bland annat handlägga inkomna anmälningar. Vi menar att det är av stor vikt att ett sådant kansli ges tillräckliga resurser och mandat för att klara uppdraget. Varje anmälan ska, enligt vår uppfattning, resultera i ett förslag till förändringar i enlighet med de synpunkter som lämnats eller ges en fullständig förklaring till varför hela eller delar av synpunkterna inte beaktats. Det är således viktigt att det finns ett transparent förfarande för dessa ärenden och en tidsfrist inom vilket svar ska lämnas till förslagsställaren.

Vidare bör beredningsgrupper inrättas med berörda aktörer för de sakfrågor som väntas leda till EU-lagstiftning. Syftet bör vara att skapa en fast struktur för inhämtning av synpunkter i ett tydligt och transparent förfarande där berörda näringslivsorganisationer inkluderas tidigare i processen. Det skulle möjliggöra för organiserade intressen att möta regeringen i en fortlöpande dialog. För att samrådet ska bli meningsfullt måste det inledas i ett mycket tidigt skede. Här vill vi även peka på de förslag som NNR presentade år 2019 i rapporten - Stärkt konkurrenskraft genom ett effektivare genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning¹.

Förslag

11. Befintliga regelverk bör systematiskt och löpande utvärderas:

- Regeringen bör besluta en årlig plan för en löpande utvärdering av befintliga regelverk baserat på förslag från kansliet för förenklingspolitiken.
- Reglerna ifråga bör utvärderas med utgångspunkt i kriterierna proportionalitet, samhällsekonomisk effektivitet och överensstämma med målen för förenklingspolitiken.
- Utvärderingarna inom ramen för planen bör genomföras av oberoende organisationer eller myndigheter med stor trovärdighet och hög integritet.
- Utvärderingarna ifråga bör resultera i ett tydligt förslag till regeringen om vilka regler som kan förenklas och på vilket sätt det bör ske.
- Kansliet för förenklingspolitik bör få ansvar för att leda denna utvärderingsprocess.
- Kansliet bör årligen sammanställa en rapport över vilka regelverk som utvärderats och vilka förenklingar det lett till.

12. De regler som ska omfattas av den årliga planen för systematisk utvärdering ska bestå av:

- Regler som identifierats inom Regeringskansliet, av det kansli för förenklingspolitik om föreslås inrättas.
- Regler som identifierats av relevanta myndigheter.
- Regler som inkommit genom anmälningar från berörda aktörer.

13. Kansliet för förenklingspolitikens genomförande ska årligen upprätta en sammanställning av de regler som förvaltningsmyndigheterna under året har utvärderat.

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

14. De systematiska utvärderingarna av regler bör, om det är möjligt, genomföras i form av genomgångar och utvärderingar av mer omfattande områden. Utgångspunkten bör vara att de områden som uppfattas som mest tyngda av regleringar bör prioriteras.

NNRs kommentarer till förslagen

En stor brist i dagens regelförenklingsarbete är att Sverige saknar en systematik för när och hur det befintliga regelverket ska utvärderas. I dagsläget sker det närmast ad hoc mässigt, utan någon större insyn eller påverkan från berörda aktörer, vilket NNR lyfte fram i en rapport år 2016². Utredningen föreslår att regeringen får i uppdrag att upprätta en årlig plan för utvärderingsarbetet. NNR stödjer det förslaget, men vill i sammanhanget peka på att en tidpunkt för utvärdering redan antas vid beslutet om regelverket och ska vara ett krav i konsekvensanalysen (se ovan). Därigenom skapas en systematik och en transparent process med känd tidpunkt. Därtill bör det i den årliga planen kunna tas med särskilda betungande regelverk som identifierats i samband med att aktörer lämnat anmälningar till ovan nämnda kansli eller som myndigheterna fångat upp i dialogen med företagen.

Det är av största vikt att utvärderingarna genomförs av oberoende och självständiga aktör där inga frågor på förhand får avgränsas bort av politiska skäl. Tillräckliga resurser bör säkras för uppdraget och utredningen uppskattar att det kommer att krävas cirka 25 årsarbetskrafter. NNRs uppfattning är att ambitionen bör vara högre, med fler årliga utvärderingar. En rimlig nivå är enligt vår mening minst det dubbla eftersom detta är ett mycket eftersatt område i Sverige och varit det så länge. Den befintliga stocken av regler medför ju i sig väsentligt större kostnader än vad som följer av de ändringar som exempelvis tillkommer varje år. Mer fokus bör rimligtvis därför riktas mot att försöka få ned områden i förändringsprocessen där kostnaderna är störst, vilket utvärderingar kan hjälpa till med att belysa och identifiera inriktningen på förändringarna.

Utgångspunkten för utvärderingsarbetet bör vara att analysera huruvida regelverket uppnått sitt syfte och vilka konsekvenserna varit för de berörda aktörerna. Skulle analysen visa att syftet inte nåtts eller att kostnaderna för företagen på ett väsentligt sätt överstiger de uppskattningar som angetts i den ursprungliga konsekvensutredningen bör förslag lämnas på hur regelverket ska justeras eller ytterst upphöra att gälla.

Utöver planerade och systematiska utvärderingar ex post bör även principen om s.k. solnedgångsklausuler införas och prövas i någon form. Det politiska systemet tvingas med ett sådant förfarande att ta ställning till det aktuella regelverket i fråga och det gäller att balansera detta på ett sådant sätt att osäkerheten för berörda kan minimeras. Vid tillkomsten av en ny författning bör ett datum bestämmas när regelverket ska upphöra att gälla. Ett sådant datum bör läggas något eller några år senare än den planerade utvärderingen. Skulle sedan utvärderingen visa att det finns anledning att förlänga regelverket ska det kunna ske med nytt beslut av den institution som äger regelverket. Genomförs ingen utvärdering upphör regelverket automatiskt. NNR tror givet den svaga traditionen i Sverige att genomföra utvärderingar med den inriktning som föreslås ovan att det måste till åtgärder för att ansvariga politiker inte ska negligera denna uppgift. Utskotten i riksdagen har redan exempelvis ett tydligt uppdrag av att följa upp fattade beslut och det följer av regeringsformen, vilket i allt väsentligt ändå inte sker. Det visar enligt NNR att det måste till nya vägar för att även stocken av regler ska omfattas av processer som med ett förutbestämt intervall leder till att de kan bli föremål för omprövning.

² Se vår rapport från 2016 om utvärdering: <https://nnr.se/systematisk-utvardering/>

Förslag

15. Regeringen bör fatta de beslut som behövs för att helt tillmötesgå Riksdagens tillkännagivande om att verka för att EU-direktiv genomförs i nationell rätt på ett sätt som inte missgynnar svenska företags konkurrenskraft. Utgångspunkten bör vara att EU rätt ska implementeras på den miniminivå som framgår i EU rätten.
16. Regelrådet bör ges i uppdrag att löpande granska konsekvensutredningar från EU nivå utan särskild begäran.

NNRs kommentarer till förslagen

NNR har som vi pekat på ovan lyft att berörda aktörer måste involveras tidigt i processen när EU-lagstiftning kommer att bli en del av den svenska lagstiftningen. Både när det gäller frågan om att forma den svenska positionen inför förhandlingar i EU och också i situationer då EU-direktiv ska implementeras. Utgångspunkten bör vara att värna det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Sverige bör ta fram nationella konsekvensanalyser för väsentliga ärenden som förhandlas inom EU. Dagens ståndpunktspromemorior ger i flertalet fall ingen reell vägledning om möjliga effekter för svenskt vidkommande, vilket riskerar att leda till en försämrad förhandlingsposition. Konsekvensanalyserna bör tas fram i nära dialog med näringslivet och tas upp för diskussioner vid återkommande samrådsmöten. Regelrådet bör ges uppdraget att granska även nationella konsekvensanalyser. Att endast granska EUs konsekvensutredningar är av begränsat värde eftersom dessa aldrig berör hur medlemsstaterna enskilt kan påverkas.

NNR delar utredningens förslag att regeringen omgående bör lämna förslag på hur riksdagens tillkännagivande om implementering av EU-direktiv på miniminivå tillgodoses. Enligt vår uppfattning bör de vägledande principerna vara följande:

- Nationella regleringar ska inte gå längre än minimikraven i EU-regleringen. Här har NNR och Regelrådet tidigare lämnat gemensamt förslag på hur miniminivån ska kunna fastställas³.
- Genomförandet i Sverige bör inte vara mer betungande än i andra länder.
- Sverige bör arbeta systematiskt med s.k. grannkontroller för att i nära dialog med i första hand de nordiska länderna säkerställa att implementeringen inte går längre än nödvändigt.
- Möjligheterna till flexibilitet och undantag bör utnyttjas.
- Alternativ till tvingande regler (råd, rekommendationer m.m.) bör regelmässigt prövas.
- Betungande regler bör träda ikraft så sent som möjligt.

NNRs övriga kommentarer till kapitel 6

NNR kan notera att de nya målen för regelförenkling kräver utvecklingsarbete och förutsätter att även löpande resurser avsätts för att få till processer och kunna hålla igång arbetet. Av det som hittills kommit fram från regeringen kan det konstateras att det är svårt att se hur arbetet operativt ska omhändertas och av vem. NNR menar att det generellt krävs mer resurser för att skapa rätt ekonomiska förutsättningar för arbetet med regelförenkling. Den ambitionshöjning och ökad systematik som följer med utredningens förslag kan inte göras utan att samtidigt tillskjuta nödvändiga resurser. NNR menar att frågan om ökade resurser till regelförenkling måste även ses i ljuset av den stora mängd andra insatser staten finansierar för att skapa tillväxt i bred bemärkelse. Här borde det finnas utrymme för att omfördela resurser till mer

³ Se NNR och Regelrådets rapport https://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf

generella insatser som regelförenkling istället för den stora mångfalden av smala och selektiva insatser med låg kostnadseffektivitet i slutändan.

NNR föreslår att det som kompletterande åtgärd införs ett övergripande mål om att åtgärder ska vara kostnadseffektiva och som bör vara styrande för hur styrmedel och regelverk utformas. Denna form av vägledande principer finns i flera länder som ligger i topp på OECD:s ranking över nationer och deras arbete med regelgivning. Idag finns denna typ av målsättningar endast partiellt genom inslag i exempelvis budgetlagen och som krav på trafikområdet av hur medel ska allokteras. Samhällets resurser är i Sverige, liksom i dessa andra länder, begränsade och det kräver att vi orienterar alla insatser på ett sätt som enkelt uttryckt minimerar kostnaderna och maximerar nyttan utifrån ett samlat perspektiv på resurserna.

Sverige har en komplex struktur med många myndigheter och olika nivåer för regelgivning, vilket är något som OECD lyft fram i sin gränsning av Sverige och även föreslagit olika åtgärder. Tyvärr har dock inga åtgärder vidtagits för att möta rekommendationerna. Givet behovet att kunna överblicka och styra den komplexa strukturen med olika nivåer och många myndigheter menar NNR att det vore lämpligt att införa ett system med styrkort (score card) för olika regelverk. Denna typ av övergripande information bör lämpligen finnas centralt på en hemsida och täcka adekvat information om olika regelverk som exempelvis skattade kostnader/nyttor, antalet ärenden per år, genomsnittliga handläggningstider, när utvärdering ska ske etc. Med denna typ av information får beslutsfattare och politiker värdefull information som kan ligga till grund för prioriteringar. Det organ som föreslås utvecklas i Regeringskansliet bör ha stor nytta av ett system med styrkort för att kunna överblicka området och prioritera förändringar. Det talar lämpligen för att detta organ får uppdraget att utveckla och förvalta ett sådant system.

Utredningens förslag om modernisering av bokföringslagen och frågan om revisionsplikt

När det gäller synpunkter på utredningens förslag i fråga om modernisering av bokföringslagen och diskussionen om gällande gränsvärden för revisionsplikt hänvisar NNR till det remissvar och de synpunkter som Svenskt Näringsliv lämnar för dessa frågor.

Konkreta regelförenklingsförslag

Utredningen föreslår att kravet som finns på hotelltillstånd ska upphöra och för detta förslag vill NNR hänvisa till de synpunkter som Visita lämnar med anledningen av förslaget.

När det gäller utredningens förslag om kör- och vilotider för yrkestrafik hänvisar NNR till de synpunkter och det yttrande som Transportföretagen avlämnar i ärendet.

I fråga om de förändringar av strandskyddet som utredningen föreslår hänvisar NNR till de synpunkter och yttrandet som LRF avlämnar i ärendet.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Tomas Lööv