

Regel|rådet

Årsrapport 2009



*Det värsta är att regelgivarna inte förstår
det krångel som deras förslag medför*

HJÄLP



Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	6

Arsrapport 2009

1	Inledning	8
2	Regelverket och granskningen	10
3	Regelrådets övriga uppgifter	22
4	Enkäter	30
5	Slutsatser och rekommendationer	34

Förord

Detta är Regelrådets första årsrapport. I rapporten redovisas vad Regelrådet har gjort under år 2009.

I Regelrådets uppdrag ingår att granska alla nya och ändrade regler som påverkar företagens ekonomi. Någon sådan systematisk granskning har tidigare inte förekommit. Den systematiska granskningen av konsekvensutredningar som upprättas i samband med regelgivning är också något nytt. Regelrådet utför på dessa områden ett pionjärbete.

Under år 2009 har Regelrådet avstyrkt omkring 40 procent av de remisser som rådet yttrat sig över och funnit att omkring hälften av konsekvensutredningarna varit bristfälliga. Detta något dystra resultat beror inte på att Regelrådet ställt för stora krav på regelgivarna utan synes främst hänga samman med svårigheterna för dessa att tillräckligt snabbt anpassa sig till den nya ordningen. Samtidigt går det att vända bristerna i regelgivningen till något positivt.

Utrymmet för förbättringar är onekligen stort!

Vilka effekter Regelrådets arbete hittills haft är osäkert. De signaler som nått oss är dock att regelgivarna tagit intryck av svaren på remisserna. Även om vårt yttrande bara sällan föranlett att just det remitterade förslaget omarbetats tyder mycket på att kvaliteten höjs i senare remisser.

Vi vill även fortsättningsvis bidra till en bättre standard på regelgivning och konsekvensutredningar och därmed till en minskning av de administrativa kostnaderna i näringslivet.



Stig von Bahr
Ordförande

Sammanfattning

Regelrådet har till uppdrag att ta ställning till om nya eller ändrade regler utformas så att de på ett enkelt sätt till lägsta administrativa kostnad uppnår sitt syfte. Regelrådet har nu bedrivit sin verksamhet under ett års tid. Efter sitt första år kan Regelrådet konstatera att regelgivarna inte fullt ut förstår det krångel som deras förslag medför för berörda företag.

Regelgivarna är skyldiga att inhämta Regelrådets yttrande i samband med regelgivning som berör företag. Ändå har regelgivarna avstått från att remittera författningsförslag som berör företag i ett stort antal fall. Det stora antalet leder till misstanken att remiss i många fall underlåts utan godtagbara skäl.

Under år 2009 har 411 remisser med författningsförslag kommit in till Regelrådet. Regelrådet har yttrat sig över 222 av dessa remisser. I 43 procent av fallen har Regelrådet avstyrkt förslagen. Regelrådet har också bedömt konsekvensutredningarnas kvalitet och i 54 procent av fallen funnit att dessa varit bristfälliga. I sju procent av fallen har en konsekvensutredning helt saknats. En vanlig brist i konsekvensutredningarna – som i sin tur i många fall föranlett att Regelrådet avstyrkt förslaget – är att de administrativa kostnader som förslaget kan antas medföra för berörda företag beskrivits för dåligt.

Det finns alltså brister i regelgivningsarbetet. Trots detta leder ett avstyrkande från Regelrådet sällan till att ett författningsförslag omarbetas. Detta visar att det finns ett stort behov av utbildningsinsatser och en förändring av arbetssätt och attityder hos regelgivarna. Dock kan sägas att Regelrådet tyckt sig märka att kvaliteten på författningsförslag och konsekvensutredningar förbättrats under senare delen av år 2009.

Mer än hälften av näringslivets administrativa kostnader har sitt ursprung i gemenskapslagstiftningen. Det är därför angeläget att konsekvensutredningar genomförs så tidigt som möjligt i regelgivningskedjan. Alla som deltar i lagstiftningsprocessen på EU-nivå bör därför ställa krav på att föreslagen reglering är baserad på godtagbara konsekvensutredningar. Regelrådet har under 2009 tillsammans med fristående granskningsorganisationer i andra medlemsstater understrukit vikten av att ett fristående granskningsorgan inrättas även på EU-nivå.

Näringslivet har betydande förväntningar på Regelrådets verksamhet. På sikt kan Regelrådets arbete antas förbättra kvaliteten på regelgivningen och konsekvensutredningarna.



Årsrapport 2009

1 Inledning

Regelrådets uppdrag

Regeringen beslutade den 15 maj 2008 att inrätta Regelrådet för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda.

Regelrådet är en fristående statlig kommitté och är rådgivande i förhållande till regelgivarna.

Regelrådets uppdrag framgår av kommittédirektiv 2008:57 och tilläggsdirektiv 2008:142.

I direktiven anges att Regelrådet ska ta ställning till om nya och ändrade regler utformas så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt och till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen. Regelrådet ska också bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet.

En annan uppgift för Regelrådet är att följa utvecklingen inom regelförenklingsområdet och lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. Regelrådet ska också i möjligaste mån bistå andra kommittéer i arbetet med konsekvensutredningar. Bildandet av Regelrådet utgör ett led i regeringens målsättning att minska företagens administrativa kostnader orsakade av statlig regelgivning med 25 procent före utgången av år 2010.

Regelrådet sammanträder varannan vecka. Yttranden över föreslagen regelgivning avges inom angiven remisstid eller inom två veckor från det att förslaget har remitterats till rådet. Regelrådet bestämmer självt hur arbetet praktiskt utförs.

Regelrådet ska enligt sina direktiv bedriva sin verksamhet till och med den 31 december 2010. Regelrådet ska senast den 31 januari skriftligen redovisa till regeringen hur det senaste årets arbete har gått.

Regelrådets organisation

Regelrådet består av en ordförande, en vice ordförande, två ledamöter och fyra ersättare. Rådet är beslutsfört när ordföranden eller vice ordföranden och ytterligare två ledamöter är närvarande. Vid omröstning med lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Eventuell skiljaktig mening framgår av rådets yttranden. Regelrådets ledamöter har olika bakgrund och särskild erfarenhet av frågor som rör reglers effekter för företagen.

Regelrådets ordförande, Stig von Bahr, utsågs i december 2008. Vice ordföranden Lennart Palm och ledamoten Christina Ramberg utsågs i slutet av januari 2009. Den fjärde ledamoten, Leif Melin, utsågs i februari 2009. De fyra ersättarna är Carl Gustav Fernlund, Claes Norberg, Kristina Ståhl och Maud Spencer. Regelrådet höll sitt konstituerande möte den 3 februari 2009 och sitt första beslutande möte den 11 februari 2009. Rådet har totalt under 2009 haft 23 sammanträden.

I takt med att antalet ärenden ökat har Regelrådet funnit det nödvändigt att prioritera bland de remitterade ärendena och avstå från att avge yttrande exempelvis om förslaget bedömts ha begränsade ekonomiska effekter för företag. Olika kriterier för urval tillämpas. Dessa redovisas under kapitlet Regelverket och granskningen.

Regelrådet har till skillnad från de flesta övriga statliga kommittéer en verksamhet av löpande karaktär. För trovärdigheten i Regelrådets arbete är det viktigt att det tydligt framgår att Regelrådet är oberoende från Regeringskansliet. Regelrådet har därför tagit fram en egen logotype, en egen hemsida och har en egen mailbox. Regelrådets verksamhet liknar mer hur nämnder och andra fristående myndigheter arbetar än verksamheten hos traditionella statliga kommittéer.



Stig von Bahr

Ordförande | jur. dr, f.d. EG-domare och regeringsråd



Lennart Palm

Vice ordförande | jur. kand, f.d VD Näringslivets Regelnämnd



Christina Ramberg

Ledamot | jur. dr. och professor



Leif Melin

Ledamot | ekon. dr. och professor

Kansliet

Regelrådets kansli består av en kanslichef, sju kommittésekreterare och två biträdande sekreterare. Under hösten 2008 tillsattes kanslichefen och tre kommittésekreterare. Kansliet har därefter kompletterats med två biträdande sekreterare samt ytterligare fyra kommittésekreterare. Kansliets huvuduppgift är att bereda de ärenden som kommer in till Regelrådet, föredra dessa samt expediera ärendena efter Regelrådets sammanträden.

Kansliet ansvarar också för att expediera remissvar i de ärenden där Regelrådet avstår från att yttra sig. Kansliet följer utvecklingen inom regelförenklingsarbetet och lämnar information och råd som främjar en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning. Uppgiften att bistå kommittéerna i arbetet med konsekvensutredningar utförs i huvudsak av kansliet.

2 Regelverket och granskningen

Regelverket

Enligt 2 § förordningen (2008:530) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet samt Regeringskansliets riktlinjer¹ för överlämnande av underlag till Regelrådet ska Regelrådets yttrande inhämtas när regler som kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt föreslås.

Skyldigheten att inhämta Regelrådets yttrande i samband med regelgivning som berör företag gäller alltså alla myndigheter och Regeringskansliet.

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF) ska alla förvaltningsmyndigheter under Regeringen upprätta en konsekvensutredning innan de beslutar om föreskrifter och allmänna råd. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 då förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor upphörde att gälla. I 6 och 7 §§ KUF anges vad en konsekvensutredning ska innehålla. Av sistnämnda regler framgår att utredningen bl.a. ska innehålla en beskrivning av de mål man vill uppnå med de föreslagna reglerna, alternativa lösningar, vilka som berörs av regleringen, kostnadsmissiga och andra konsekvenser av regleringen samt regleringens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen också innehålla en närmare beskrivning av vilka företag som berörs, vad regleringen innebär för företagens administrativa och andra kostnader, regleringens påverkan på konkurrensförhållandena samt om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

I juni 2008 infördes en ny bestämmelse, 15 a §, i kommittéförordningen (1998:1474). Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska enligt denna bestämmelse förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ KUF.

För arbetet med konsekvensutredningar inom Regeringskansliet har riktlinjer² fastställts. Enligt riktlinjerna bör 6 och 7 §§ KUF tjäna som vägledning också vid utarbetande av konsekvensutredningar inom Regeringskansliet.

1. Statssekreterarskrivelsen av den 13 juni 2008, Riktlinjer för överlämnande av underlag till Regelrådet.

2. Statssekreterarskrivelsen av den 13 juni 2008, Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet.

Granskningen

Remisser till Regelrådet

Som framgår av föregående avsnitt ska samtliga författningsförslag som berör företag remitteras till Regelrådet. Till förslagen ska fogas en konsekvensutredning.

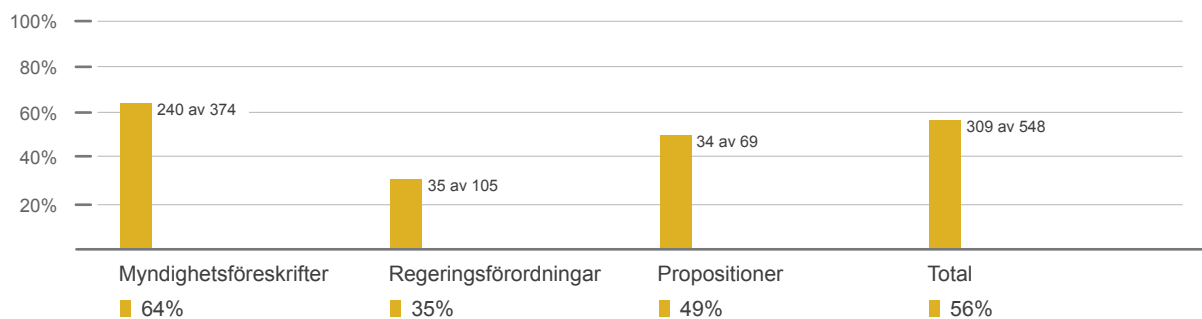
Regelrådet har undersökt i vilken utsträckning förslag till nya och ändrade författningar som kan få effekter för företag remitterats till Regelrådet. Undersökningen avser perioden den 3 februari – den 1 december 2009.

Undersökningen omfattar regeringsförfordningar och föreskrifter som beslutats samt propositioner som överlämnats till riksdagen under den här perioden. Undersökningen omfattar hela Regeringskansliet men dock inte alla myndigheter utan bara 60 myndigheter som utfärdar författningar av stor betydelse för näringslivet.

Totalt har 548 av de författningar som undersökningen omfattat bedömts beröra företag och därmed varit av sådan karaktär att de borde ha remitterats till Regelrådet. Studien visar att 56 procent av dessa har remitterats. Så mycket som 44 procent av de regel-förslag som berör företag har således inte remitterats till Regelrådet. Skälen till detta är inte helt klarlagda. I undersökningen fanns inte heller möjlighet att närmare utreda detta. Hänsyn har exempelvis inte kunnat tas till att regelgivarna med stöd av 3 § förordningen (2008:530) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet och Regeringskansliets riktlinjer haft rätt att i vissa undantagsfall avstå från att inhämta Regelrådets yttrande. Det finns dock anledning att anta att remiss i många fall underlåtit utan godtagbara skäl.

Andelen författningsförslag som föregåtts av remittering till Regelrådet

(den 3 februari – 1 december 2009)



Bilden visar andelen författningsförslag som föregåtts av remittering till Regelrådet uppdelade på myndighetsföreskrifter, regeringsförfordningar och propositioner. När det gäller regeringsförfordningar och propositioner har remisser som skett tidigare i regelgivningskedjan tillgodoräknats. Det kan exempelvis vara i form av betänkanden (SOU), departementsstenciler (Ds) och promemorior (PM).

Två tredjedelar av regeringsförordningarna som bedömts ha effekter för företag har inte remitterats till Regelrådet. Denna höga andel tyder på att de ansvariga departementen använt sig av en generös tillämpning av undantaget från remitteringsskyldigheten.

När det gäller myndighetsföreskrifterna speglar diagrammet ett genomsnitt vilket ger en inte helt rättvisande bild eftersom resultatet av undersökningen skiljer sig åt mellan myndigheterna. Jordbruksverket har exempelvis remitterat 51 av 53 författningsförslag medan Statistiska centralbyrån inte remitterat något av sina 10 författningsförslag för perioden.

Till Regelrådet remitteras förslag i olika stadier i regelgivningskedjan. Den vanligaste remissen är myndigheters förslag till nya eller ändrade föreskrifter. Från departementen remitteras författningsförslag i promemorior som utarbetats inom Regeringskansliet, författningsförslag i departementsstenciler (Ds) som utarbetats både inom och utom Regeringskansliet, kommittébetänkanden (SOU) som enbart utarbetats utanför Regeringskansliet. Från departementen remitteras vidare författningsförslag i utkast till lagrådsremisser och i enstaka fall utkast till propositioner. Det förekommer också att departementen remitterar rapporter innehållande regelförslag som en myndighet utarbetat.

Generellt sett får Regelrådet längst tid att yttra sig över betänkanden och departementsstenciler. När det gäller promemorior från Regeringskansliet, utkast till lagrådsremisser och utkast till myndighetsföreskrifter ges normalt kortare svarstid, ibland till och med kortare tid än föreskrivna två veckor.

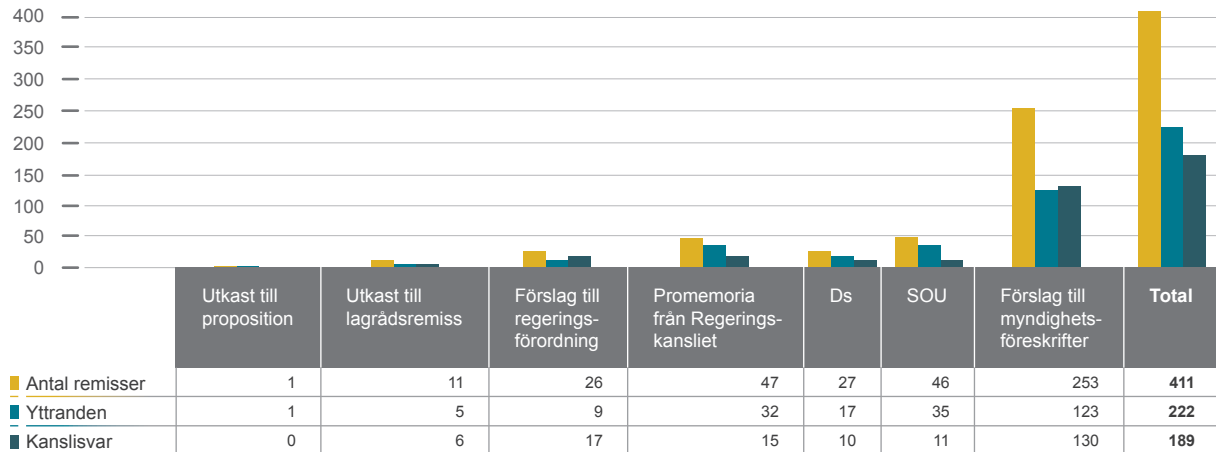
Yttrande eller kanslisvar

Regelrådet yttrar sig inte över alla ärenden som kommer in utan gör en prioritering bland inkomna ärenden. Vad som avgör om ett yttrande avges beror på olika omständigheter, såsom ett förslags förväntade effekter för företagen, angiven svarstid och Regelrådets arbetsbelastning. En förutsättning för att ett ärende tas upp av rådet är naturligtvis att det omfattas av Regelrådets uppdrag och har remitterats till Regelrådet. Regelrådet yttrar sig inte över förslag till allmänna råd och förslag som inte innehåller någon författningstext. Förslag till gemenskapslagstiftning ligger också utanför Regelrådets uppdrag.

När Regelrådet inte yttrar sig över ett inkommet ärende lämnas i stället ett s.k. kanslisvar. Huruvida ett kanslisvar ska lämnas avgörs av kanslichefen tillsammans med Regelrådets ordförande.

Fördelning yttranden/kanslisvar

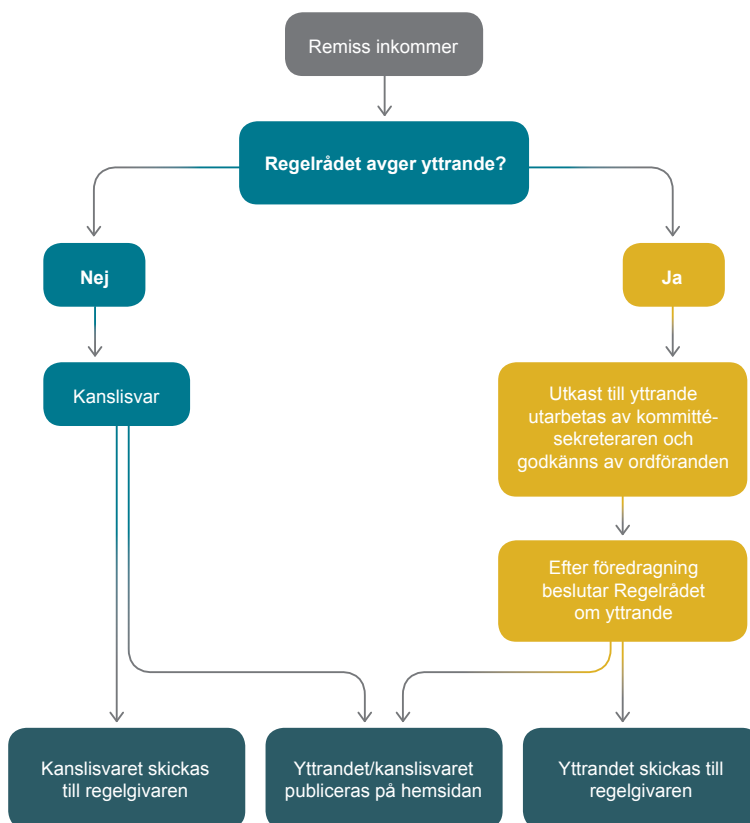
(den 3 februari - 31 december 2009)



Diagrammet visar kanslisvar och yttranden som lämnats under perioden den 3 februari - den 31 december 2009 uppdelat på typ av remiss.

Att kanslisvar lämnats avseende föreskriftsförslag från myndigheter i 130 fall, det vill säga i mer än hälften av fallen, beror bl.a. på att ett antal förslag inte omfattas av Regelrådets uppdrag. Till saken hör också att Regelrådet generellt sett ges kort tid att yttra sig över remisser från myndigheter.

Granskningsprocessen



Några generella frågor

Regelrådet delar upp granskningen i två delar. I den första tas ställning till om de föreslagna reglerna är utformade så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt och till lägsta administrativa kostnad för företagen. Denna bedömning sker normalt med ledning av den upprättade konsekvensutredningen. En bra konsekvensutredning ger Regelrådet ett gott underlag för sitt ställningstagande. Omvänt gäller att en dålig konsekvensutredning gör det svårt för Regelrådet att bedöma om den från administrativ synpunkt lämpligaste lösningen verkligen har valts. Den andra delen av granskningsuppdraget avser mer generell konsekvensutredningens kvalitet och omfattar inte bara de administrativa kostnaderna för berörda företag utan också materiella och finansiella kostnader.

En viktig fråga som uppkommit under Regelrådets första verksamhetsår är innebörden av begreppet nya eller ändrade regler. Från vissa håll har hävdats att en föreslagen författning är ny bara om dess materiella innehåll skiljer sig från vad som tidigare gällt på det aktuella området. Till den del en formellt ny författning överensstämmer med tidigare regler har den således inte ansetts som ny. På grundval av denna uppfattning har upprättade konsekvensutredningar och bedömningen av administrativa effekter inte omfattat allt vad som föreslagits i den nya författningen utan begränsats till vad som materiellt sett inneburit nyheter i förhållande till tidigare regleringar.

Regelrådet har vid sin granskning bestämt tagit avstånd från den nu beskrivna uppfattningen. Enligt rådets mening talar en rad starka skäl för att vad som formellt sett utgör en ny författning också till alla delar bör behandlas som en sådan vad gäller konsekvensutredningar och bedömningen av administrativa effekter.

I detta sammanhang bör understrykas att en svårighet med att uppnå regeringens målsättning om en minskning av företagens administrativa regelkostnader

med 25 procent till utgången av år 2010 är att förenklingsarbetet tar sikte bara på de delar av det nuvarande regelsystemet som blir föremål för förändringar. Det krångel som orsakas av den stora stocken befintliga regler omfattas alltså inte. Att utvidga detta "immuna" regelbestånd till nya regler som ersätter befintliga regleringar leder till att de regelsystem som inte påverkas av förenklingsarbetet blir än större. En sådan ordning har Regelrådet ansett vara olycklig.

Från regelgivarens sida har gjorts gällande att kravet på att en ny författning ska behandlas som ny även i delar som överensstämmer med tidigare reglering på området är resurskrävande och därigenom motverkar angelägna författningstekniska förbättringar. Mot detta kan för det första invändas att förenklingsarbetet inte bör ses som ett nödvändigt ont utan som ett naturligt led i regelgivarens löpande arbete. Regelrådet har därför framhållit att varje förslag om antagande av en ny författning ska kombineras med en förutsättningslös bedömning av förslaget förväntade ekonomiska effekter. I detta kan givetvis tidigare genomförda konsekvensutredningar utnyttjas i de delar förslaget motsvaras av äldre regler på området. Vid bedömningen av de krav som ska ställas gäller också proportionalitetsprincipen vilket bl.a. innebär att konsekvensutredningens omfattning måste relateras till omständigheterna i det enskilda fallet. Sammanfattningsvis anser sig Regelrådet inte kunna godta att regelgivare utan stöd i det gällande regelverket ger begreppet ny författning en mycket snäv innebörd.

Det förekommer inte sällan att en administrativ kostnad inte är ofrånkomlig utan kopplad till en förmån som ett företag kan ansöka om eller avstå från. Någon gång har från regelgivarens sida anförts att sådana kostnader inte behöver beaktas på samma sätt – inte har samma tyngd – som kostnader som företagen inte kan undvika.

Den nu beskrivna uppfattningen har vunnit föga gehör hos Regelrådet. Regelrådets principiella inställning är att administrativa och andra kostnader bör bedömas på samma sätt oavsett om de är kopplade till obligatoriska eller frivilliga system. Detta sammanhänger med att system som formellt sett framstår som frivilliga – exempelvis möjligheten för en jordbrukare att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna få s.k. gårdsstöd – i realiteten kan vara en nödvändig förutsättning för att denne inte ska hamna i en ohållbar situation jämfört med andra jordbrukare. Bara i undantagsfall, såsom när förslaget innebär att företagen erbjuds att använda en ny teknisk metod vid

sitt uppgiftslämnande, har faktorn frivillighet ansetts ha relevans.

Vid läsningen av denna rapport bör det slutligen uppmärksammas att en remiss till Regelrådet ofta innehåller flera författningsförslag. För ett tillstyrkande från rådets sida krävs i princip att samtliga förslag uppfyller kravet på minsta möjliga administrativa krångel. Att Regelrådet i sitt yttrande avstyrker att de remitterade förslagen genomförs behöver därför inte innebära att alla förslag i remissen bedömts leda till onödiga administrativa kostnader.



Bedömningen av de administrativa effekterna

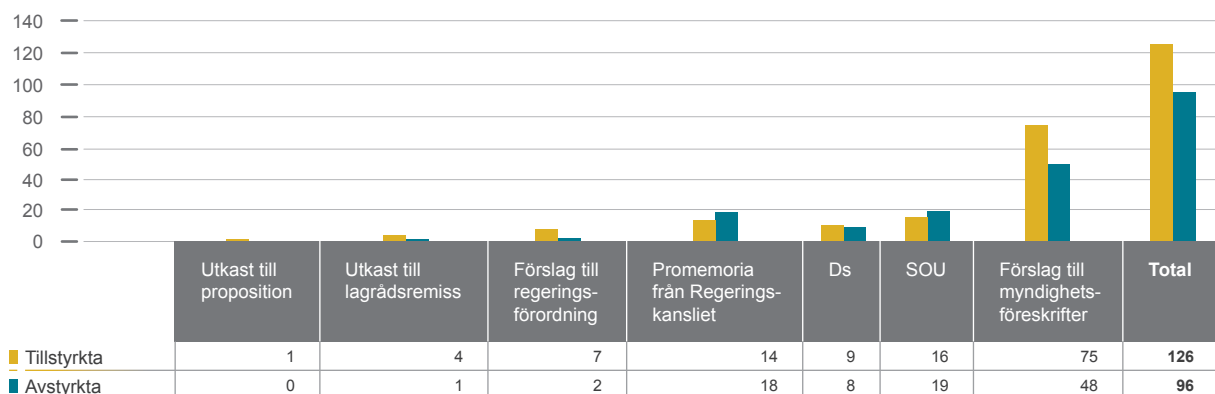
Som nyss framhållits innehåller Regelrådets yttrande dels ett till- eller avstyrkande avseende förslagens lämplighet i administrativt hänseende, dels ett omdöme om konsekvensutredningen. Vad gäller den administrativa bedömningen använder sig Regelrådet av tre olika formuleringar nämligen; Regelrådet tillstyrker förslagen, Regelrådet tillstyrker förslagen med vissa reservationer och Regelrådet avstyrker förslaget.

För att Regelrådet ska tillstyrka ett förslag krävs normalt att det av konsekvensutredningen framgår att föreskriftsförslaget leder till den från administrativ synpunkt lämpligaste lösningen. Så kan vara fallet även när de administrativa kostnaderna antas öka om det valda alternativet är en ofrånkomlig följd av det angivna syftet. Undantagsvis kan Regelrådet tillstyrka trots att konsekvensutredningen är bristfällig eller saknas om det ändå är uppenbart att den från administrativ synpunkt bästa lösningen har valts.

Regelrådet tillstyrker ibland med vissa reservationer. Detta har inträffat när förslaget på det hela taget är bra men delar av förslaget hade kunnat utformas på ett bättre sätt eller när regelgivaren kunde ha gått längre i sina förenklingsambitioner. Ett exempel på när denna formulering använts är yttrandet över betänkandet Enklare semesterregler (SOU 2008:95).

Regelrådet avstyrker som regel förslag när konsekvensutredningen är bristfällig eller saknas. Effekten på de administrativa kostnaderna är då oviss och det går inte att avgöra om den från administrativ synpunkt lämpligaste lösningen har valts. Avstyrkande lämnas också när konsekvensutredningen är godtagbar men Regelrådet bedömer att regelgivaren av någon anledning inte valt den från administrativ synpunkt lämpligaste lösningen. Regelrådet har med andra ord funnit att förslaget leder till onödigt krångel.

Tillstyrkta/Avstyrkta yttranden



Regelrådet har under perioden den 3 februari – 31 december 2009 yttrat sig i 222 ärenden. Av remisserna från myndigheterna har Regelrådet tillstyrkt ca 60 procent. Av övriga ärenden, det vill säga de som remitterats från Regeringskansliet, har Regelrådet tillstyrkt ungefär hälften.

Generellt kan sägas att huvuddelen av Regelrådets avstyrkanden beror på bristande beskrivning av de administrativa kostnaderna i konsekvensutredningen. Dessa brister kan, såvitt gäller remisser från Regeringskansliet, till en del förklaras av att vissa hänför sig till tiden före 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) och Regeringskansliets riktlinjer för arbete med konsekvensutredningar trätt i kraft. I avsaknad av konsekvensutredningar har Regelrådet inte kunnat bedöma om den från administrativ synpunkt lämpligaste lösningen valts.

Sammanlagt beror 22 av 96 avstyrkanden på att regelgivare ansett att konsekvensutredningen och bedömningen av administrativa kostnader kan begränsas till föreslagna förändringar av rättsläget även när förslagen tagits in i en helt ny författning. Som framhållits i det föregående anser Regelrådet att vad som formellt utgör en ny författning också ska behandlas som en ny författning. Saknas heltäckande konsekvensutredning och bedömning av administrativa effekter, saknas, som nyss nämnts, normalt underlag för Regelrådet att tillstyrka förslaget.

Antalet avstyrkanden ger onekligen ett dystert intryck. Samtidigt kan konstateras att utrymmet för förbättring är stort. I sammanhanget bör också understrykas att skillnaden mellan olika departement och myndigheter är betydande. Vissa departement och myndigheter håller genomgående hög standard medan andra inte fullt ut tycks ha uppmärksammat sina skyldigheter på området.

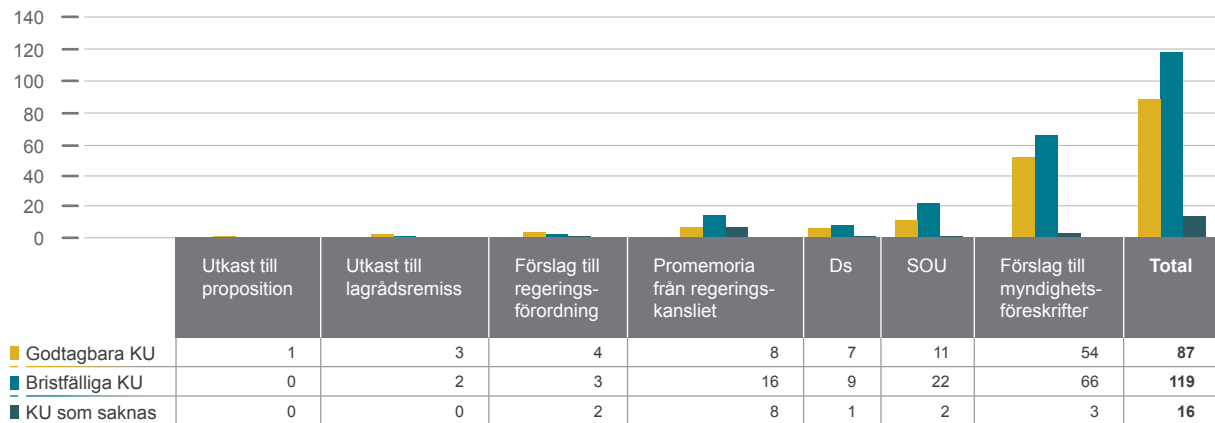
Bedömningen av konsekvensutredningen

Avgörande för Regelrådets ställningstagande till en konsekvensutredning är om den uppfyller kraven i 6 och 7 §§ KUF. Generellt gäller att Regelrådets bedömning endast avser ekonomiska förhållanden för företag. Detta innebär att konsekvenser för myndigheter och enskilda inte omfattas av granskningen.

Regelrådet bedömer i varje ärende vilken vikt som ska tillmätas de olika punkterna i 6 och 7 §§ KUF. Därvid beaktas att enligt 4 § KUF och Regeringskansliets riktlinjer ska de föreslagna författningarnas kostnadsmässiga och andra konsekvenser utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Detta betyder att proportionalitetsprincipen gäller vid utarbetande av konsekvensutredningar.

Vid ställningstagandet används formuleringarna konsekvensutredningen är godtagbar, konsekvensutredningen är bristfällig eller konsekvensutredning saknas.

Konsekvensutredningar (KU)



Tabellen visar Regelrådets yttranden över konsekvensutredningarnas kvalitet avseende perioden den 3 februari - den 31 december 2009.

Regelrådet har under perioden den 3 februari - 31 december 2009 yttrat sig över drygt 200 konsekvensutredningar. Som framgår av tabellen har mer än hälften av de remitterade utredningarna varit bristfälliga. Till en del kan detta förklaras av att utredningarna upprättats innan nuvarande regler om konsekvensutredningar trätt i kraft. Vidare påverkas statistiken av att regelgivaren i 22 fall underlåtit att göra fullständiga konsekvensutredningar när nya föreskrifter byggts på tidigare reglering. Det är viktigt att poängtera att statistiken för departementen till betydande del hänförs till kommittébetänkanden och andra förslag som inte utarbetats inom Regeringskansliet.

Den mest förekommande bristen i konsekvensutredningarna - och som också föranlett ett stort antal avstyrkanden - har varit beskrivningen av de administrativa kostnaderna. Därefter följer beskrivningen av andra ekonomiska effekter för företagen, alternativa lösningar, antalet berörda företag samt förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för företagen. Regelrådet har dock tyckt sig märka en förbättring från regelgivarens sida i de remisser som lämnats under den senare delen av år 2009.

Reflektioner

- Efter 222 remisser med författningsförslag kan konstateras att det finns stora brister i regelgivningsarbetet.
- Tydliga och heltäckande konsekvensutredningar ger ett bra underlag för regelgivaren. Omvänt gör dåliga konsekvensutredningar det svårt att bedöma om de från administrativ synpunkt lämpligaste lösningarna verkligen har valts. Det finns alltså en stark koppling mellan bristfälliga konsekvensutredningar och dålig regelgivning.
- För att regeringens 25-procentmål ska kunna uppfyllas är det viktigt att konsekvensutredningarna omfattar allt vad som föreslås i nya författningar.
- I ett stort antal fall har regelgivaren avstått från att remittera författningsförslag till Regelrådet. Detta leder till misstanken att remiss i många fall underlåtit utan godtagbara skäl.



Regelrådet

3 Regelrådets övriga uppgifter

Inledning

Regelrådet ska följa utvecklingen på regelförenklingsområdet och lämna information och råd som kan främja en effektiv och kostnadsmedveten regelgivning. Regelrådet ska i möjligaste mån också bistå de statliga kommittéerna i arbetet med konsekvensutredningar. Regelrådet har inom ramen för dessa uppdrag under åren 2008 och 2009 medverkat vid konferenser där regelförenklingsfrågor diskuterats. Regelrådet deltog exempelvis vid Småföretagardagarna under våren 2009 och vid en av Tillväxtverket arrangerad konferensdag i oktober 2009 för alla myndigheter i Sverige som arbetar med regelförenkling.

Stödet till kommittéer

Under år 2009 kontaktade Regelrådet alla kommittéer och andra offentliga utredningar och erbjöd stöd i arbetet med utformningen av konsekvensutredningar. Information och råd har också lämnats dels som en del i den löpande verksamheten, dels i form av särskilda utbildningsinsatser. Regelrådet har också informerat utredningarna om sin verksamhet genom att bjuda in dem till två s.k. kommittéfikan.

Regelrådet har under 2009 anordnat en utbildningsdag för offentliga utredningar. Till detta tillfälle inbjöds Tillväxtverket för att redogöra för hur mätningarna och databasen "Malin" kan användas i arbetet med konsekvensutredningar. Tio personer deltog vid utbildningstillfället. Regelrådet planerar en motsvarande utbildning under första hälften av år 2010.

Regeringskansliets kommittéservice anordnar regelbundet utbildning för offentliga utredningar inom Regeringskansliet. Företrädare för Regelrådet har under året deltagit som föreläsare i Kommittéservice utbildning vid fyra tillfällen.

Inför Kommittéservice utbildning under år 2010 diskuteras en mera samordnad planering av de olika moment som rör konsekvensutredningar.

Råd och information

I syfte att främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning har Regelrådet under år 2009 haft enskilda möten med vissa regelgivare. Syftet med dessa möten har varit att diskutera hur regelgivningen och arbetet med konsekvensutredningar kan förbättras. Regelrådets ordförande och kanslichef har också under år 2009 träffat Regeringskansliets rättschefskrets samt också flera av rättsekreteriaten inom Regeringskansliet. En nära dialog med myndigheter och departement ger goda resultat men är mycket tidskrävande.

Regelrådet har deltagit vid ett flertal enhets- och chefsmöten på Näringsdepartementet för att informera om Regelrådets verksamhet. Regelrådet har vidare på inbjudan av Statistiska centralbyrån informerat samtliga statistikmyndigheter om Regelrådets verksamhet. Regelrådet har vid ett besök hos Naturvårdsverket informerat Europeiska unionens nätverk för införande och genomdrivande av miljölagstiftning (IMPEL) om Regelrådets verksamhet.

Regelrådet har deltagit i Bolagsverkets referensgrupp för upprättandet av ett gemensamt uppgiftslämnarregister för samordning av företagens inrapportering av uppgifter. Regelrådets kommunikationsplan har uppdaterats och betydande resurser har lagts på att ta fram en fungerande hemsida och lämpligt informationsmaterial. På Regelrådets hemsida har lagts ut tips och råd kring Regelrådets granskning och vad en myndighet ska tänka på när den arbetar med regelgivning. På hemsidan publiceras Regelrådets yttranden, kanslisvar och de bakomliggande förslagen. Besökaren kan följa rapporteringen om regelförenkling i media samt hitta användbara länkar till andra aktörers hemsidor på regelförenklingsområdet. Regelrådets hemsida finns även i en engelsk version. Hemsidan lanserades den 4 maj 2009 och har under perioden den 4 maj - den 18 december 2009 haft 3 264 besökare och hemsidans sidor har visats vid 16 441 tillfällen. I genomsnitt har hemsidan mer än 14 besökare per dag.

Näringslivskontakter m.m.

Regelrådets kansli upprättade i början av sin verksamhet en kommunikationsplan där prioriterade målgrupper identifierades och insatser för att öka kunskapen - såväl nationellt som internationellt - om Regelrådets uppdrag planerades. Under året har Regelrådet genomfört följande aktiviteter/insatser inom detta område.

Den 16 mars 2009 inbjöd Regelrådet ett stort antal näringslivsföreträdare, politiker, departements-tjänstemän och myndigheter till sin invigning.

Under år 2009 har Regelrådet haft löpande kontakter med Näringslivets Regelnämnd (NNR) och Tillväxtverket. Regelrådet har även deltagit vid NNR:s årsmöte samt Tillväxtverkets träffar för myndigheternas kontaktpersoner vad gäller arbetet med konsekvensutredningar.

Kontakterna med näringslivet har under året bestått i direktkontakter med branschorganisationer i samband med beredning av enskilda ärenden samt möten med bl.a. NNR, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund och Näringspunkten. Regelrådet har vidare haft ett flertal informella kontakter med företagorganisationer med anledning av avgivna yttranden.

Under året har Regelrådet deltagit vid seminarier kring aktuella regelförenklingsfrågor. Regelrådet har även deltagit i remissbehandlingen av förslag till författningar när dessa presenterats vid seminarier med berörda företag och organisationer.



Regelförenkling och konsekvensutredningar inom EU

Enligt Tillväxtverket³ har 50,2 procent av näringslivets administrativa kostnader sitt ursprung i gemenskapslagstiftning. Det råder inget tvivel om att arbetet med att åstadkomma regelförenklingar är mer komplicerat när det gäller harmonisering på EU-nivå än när förenklingar kan genomföras genom enbart nationella beslut.

Inom EU har olika initiativ tagits i syfte att dels förenkla och modernisera gällande regler, dels för att förbättra lagstiftningsprocessen. Kommissionen har tagit fram ett förenklings- och åtgärdsprogram för att stärka arbetet med regelförenkling. Programmet handlar om att förenkla gällande regler, höja kvaliteten på och öka användningen av konsekvensutredningar när nya regler utarbetas samt minska den administrativa bördan för Europas företag. Kommissionen har inom tretton områden genomfört mätningar av de administrativa kostnader som gemenskapslagstiftningen medför. Dessa områden bedöms stå för omkring 80 procent av företagens administrativa kostnader. Kommissionen har satt upp målet att de administrativa kostnaderna inom områdena ska minska med 25 procent till år 2012.

Det kan dock påpekas att Kommissionens målsättning är ett bruttomål. Kommissionen har en konsekvensbedömningsnämnd, the Impact Assessment Board, som granskar de konsekvensutredningar som Kommissionen genomför och som ger råd och rekommendationer i fråga om kvaliteten på konsekvensutredningarna.

De flesta av de förslag som läggs fram av Kommissionen är lagstiftningsförslag som kräver godkännande av Parlamentet och Rådet.

3. Tillväxtverkets rapport 0023, Näringslivets administrativa kostnader.

Samarbete med europeiska organisationer

Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) är en i Nederländerna fristående nämnd som arbetar för att minska den administrativa bördan för företag. ACTAL inrättades år 2000 och sedan dess har uppdraget utökats. ACTAL har ett tidsbegränsat mandat och i dagsläget har ACTAL tagit de första stegen att överlämna sina arbetsuppgifter till den nederländska regeringen.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) är ett i Tyskland fristående råd som har till uppgift att övervaka och ge råd till den tyska regeringen i frågor som gäller regelförenkling och minskning av den administrativa bördan. NKRs mandat är inte begränsat i tid och har nyligen utvidgats.

Under hösten 2009 inrättades en fristående kommitté i Storbritannien, The Regulatory Policy Committee (RPC). RPC har en rådgivande funktion i förhållande till den brittiska regeringen. Uppdraget är bl.a. att uttala sig om en föreslagen reglering är kostnadseffektiv och om fördelarna med förslaget uppväger dess kostnader.

Regelrådet har deltagit vid ett av European Court of Auditors, Europeiska revisionsrätten, anordnat möte i Luxemburg i juli 2009. Mötets rubrik var Is the Commission's impact assessment system effective in leading to "Better Regulation"? Regelrådet har vidare deltagit vid International Regulatory Reform Conference (IRRC) år 2008 och år 2009.

Under konferensen år 2009 i Stockholm deltog Regelrådet vid en workshop tillsammans med ACTAL, NKR och RPC. I samband med denna konferens inbjöds Edmund Stoiber, ordförande i Kommissionens högnivågrupp för regelförenklingsfrågor (Stoibergruppen), till ett informellt möte med Regelrådet, ACTAL, NKR och RPC. Vidare inbjöds Regelrådet att delta vid ett av Stoibergruppens möten.

I december 2008 besökte Regelrådet ACTAL i Haag. I samband med Regelrådets invigning i mars 2009 hölls ett möte med ACTAL och NKR. Här lades grunden för ett samarbete med dessa organisationer.

Den 11 maj 2009 träffades Regelrådet, NKR och ACTAL i Berlin för att diskutera regelförenkling och minskningen av administrativa kostnader på såväl nationell som europeisk nivå. Mötet resulterade i en gemensam skrivelse med rekommendationer till Kommissionen för hur arbetet med att minska de administrativa kostnaderna inom EU borde bedrivas. RPC anslöt sig sedermera till skrivelsen. I november 2009 överlämnades denna till Kommissionens ordförande. Skrivelsen innehåller följande rekommendationer om regelförenklingsarbetet.

- Kommissionen bör utföra en komplett mätning av gemenskapslagstiftningens effekter på de administrativa kostnaderna.
- Kommissionen bör besluta om ett nettomål avseende minskningen av de administrativa kostnaderna inom EU.
- Kommissionen bör allvarligt överväga de förenklingsförslag som lagts fram av Stoibergruppen.
- Kommissionen bör beräkna de administrativa kostnaderna för all ny lagstiftning.
- Ett fristående granskningsorgan bör inrättas inom EU för att granska författningsförslagens- och konsekvensutredningarnas kvalitet.

Skrivelsen har mött kritik från några medlemsländer och mottagandet hos Kommissionen har hittills varit svalt.

Vid ett möte i Stockholm i november 2009 underströk de fyra organisationerna vikten av att förenklingsarbetet på EU-nivå fullföljs trots den bristande entusiasmen från Kommissionens sida. Ett nästa steg kan vara att respektive organisations regering ställer sig bakom texten i skrivelsen och övertygar Kommissionen om angelägenheten av att följa rekommendationerna och alltså bl.a. inrätta ett fristående granskningsorgan på EU-nivå.

En ytterligare fråga som de fyra fristående organisationerna kommer att arbeta med i framtiden är önskvärdheten av större öppenhet i lagstiftningsprocessen.

Reflektioner

- Andelen avstyrkta författningsförslag och bristfälliga konsekvensutredningar visar att det finns ett stort behov av utbildningsinsatser.
- Regelrådets granskning av regelgivningen är ett pionjärbete. I detta arbete är det angeläget att ha direktkontakt och en nära dialog med myndigheter och departement. Ett sådant arbetssätt är emellertid mycket tidskrävande.
- Hemsidestatistiken visar att det finns ett intresse för Regelrådets yttranden samt att besöken på hemsidan ökar efter konferenser och när rådet förekommer i media.
- En direktkontakt med företrädare för näringslivet är nödvändig för att få en uppfattning om vad som orsakar företagare mest krångel.
- Mer än hälften av alla administrativa kostnader härrör från gemenskapslagstiftning.
- Ett fristående granskningsorgan behövs inom EU för att bedöma lagstiftningens- och konsekvensutredningarnas kvalitet.



4 Enkäter

I december 2009 genomförde Regelrådet enkäter i syfte att få kännedom om hur Regelrådets yttranden uppfattas. Undersökningarna tog också sikte på vilken påverkan Regelrådet har haft på regelgivning och konsekvensutredningar under år 2009 och vilka förväntningar som finns på Regelrådet under kommande år.

Enkäterna vände sig dels till myndigheter och departement som arbetar med regelgivning, dels till företrädare för näringslivet.

Enkäten sändes till 67 myndigheter varav 40 besvarade frågorna. Av dessa uppger 22 att de remitterat författningsförslag till Regelrådet under år 2009. 21 av dessa har fått yttranden från Regelrådet under året. Av dessa anser 15 att yttrandena är tydliga. Endast 3 av de 21 myndigheterna uppger att de i de flesta eller övervägande fallen ändrar föreskriftsförslagen när Regelrådet avstyrker förslagen. På frågan om det förekommit att en konsekvensutredning kompletterats när Regelrådet har bedömt att den är bristfällig svarade 13 av 21 myndigheter att detta aldrig skett. 76 procent av de 40 myndigheterna som besvarat frågorna i enkäten anser att Regelrådets uppdrag är tydligt.

Undersökningen visar att förväntningarna på Regelrådet från myndigheternas sida är stora. En allmän uppfattning är att Regelrådet spelar en stor roll

när det gäller att motverka onödigt byråkrati samt att Regelrådet är ett stöd i arbetet med att förbättra myndigheternas regelgivning och utforma bra konsekvensutredningar.

Det har inte varit möjligt att genomföra en undersökning inom Regeringskansliet. När det gäller effekterna av Regelrådets yttranden har dock framkommit att föreslagna regler och konsekvensutredningar bara i enstaka fall har ändrats eller kompletterats till följd av yttrandena.

Enkäten som riktar sig till näringslivet har besvarats av 33 organisationer och företrädare för näringslivet. 25 av dessa uppger att de känner till Regelrådet och 22 anser att Regelrådets uppdrag är tydligt. 15 företrädare för näringslivet uppger att de någon gång tagit del av Regelrådets yttranden och 9 av dessa tycker att yttrandena är tydliga. Av de 15 företrädare för näringslivet som tagit del av Regelrådets yttranden anger 11 att Regelrådets verksamhet i viss utsträckning bidragit till att minska de administrativa kostnaderna för företagen. 22 av 24 företrädare för näringslivet tror att Regelrådets verksamhet, i stor eller viss utsträckning, kommer att bidra till att minska företagens administrativa kostnader i framtiden.



Reflektioner

- Myndigheterna anser att Regelrådets yttranden är tydliga.
- Ett avstyrkande från Regelrådet har sällan medfört att förslaget omarbetats.
- Från näringslivets sida finns betydande förväntningar på Regelrådets verksamhet.
- Regelrådets arbete kan antas på sikt förbättra kvaliteten på regelgivning och konsekvensutredningar, och därmed medverka till att 25-procentmålet uppfylls.



5 Slutsatser och rekommendationer

Slutsatser

En systematisk granskning av nya eller ändrade regler som påverkar företagens ekonomi har inte skett på statligt uppdrag tidigare. Regelrådet utför på detta område ett pionjärbete. Regelrådets uppfattning är att behovet av granskning är stort och att granskningen på sikt kommer att leda till en bättre regelgivning.

Regelrådets granskning av konsekvensutredningarnas kvalitet är också något nytt. Att regelgivarna numera är skyldiga att remittera förslag och konsekvensutredningar medför att konsekvensutredningar upprättats i större utsträckning. Regelrådets uppfattning är att kvaliteten på konsekvensutredningarna successivt har förbättrats men att det är svårt att i nuläget redovisa graden av förbättring.

Det är viktigt att arbetet med konsekvensutredningar kommer in tidigt i regelgivningen. För detta krävs ökad information till bl.a. kommittéer och myndigheter.

Den genomförda enkäten visar att Regelrådets yttranden uppfattas som tydliga. Trots detta leder ett avstyrkande från Regelrådet i liten utsträckning till att det remitterade förslaget omarbetas.

En kontinuerlig dialog med regeringen och andra regelgivare kan vara ett effektivt redskap vad gäller medvetenheten om vikten av bättre regelgivning.

Det är för tidigt att bedöma hur mycket Regelrådet bidragit till att minska krånglet för företagen. Tydligt är dock att näringslivet har stora förväntningar på Regelrådets verksamhet.

Mer än hälften av alla administrativa kostnader är en följd av gemenskapslagstiftningen. Det är därför viktigt att konsekvensutredningar genomförs redan från början. För att så ska ske måste alla som deltar i lagstiftningsprocessen på EU-nivå – Kommissionen, Europeiska Rådet och Europaparlamentet – ställa krav på godtagbara konsekvensutredningar.

Ett fristående oberoende granskningsorgan behövs även på EU-nivå. Granskningsorganet behöver kompetens för att granska både utformningen av föreslagna regler och konsekvensutredningar. Eftersom intresset för ett sådant oberoende fristående granskningsorgan hittills har varit svalt från Kommissionens sida är det av vikt att medlemsstaternas regeringar tar egna initiativ för att få till stånd en förbättring av metoderna för regelförenkling inom EU.

Regelrådet ser fram emot att fortsätta det viktiga arbetet med att höja kvaliteten på regelgivningen och konsekvensutredningarna och därmed minska krånglet för berörda företag.



Rekommendationer till regelgivarna

Se till att:

- Regelrådets yttranden beaktas i regelgivningsarbetet
- författningsförslag som påverkar företag sänds till Regelrådet
- tillräcklig tid avsätts för konsekvensutredningar
- regelgivarna får utbildning i hur man skriver bra författningar och konsekvensutredningar
- all EU-lagstiftning som påverkar företag bygger på godtagbara konsekvensutredningar. Samarbeta med andra medlemsstater
- EU inrättar ett oberoende granskningsorgan (Watchdog) som bedömer regelgivningen och konsekvensutredningarnas kvalitet.





Kontakt

Hemsida	www.regelradet.se
E-post	regelradet@regelradet.se
Telefon	08-405 10 00 (vxl)
Adress	Regelrådet N 2008:05 Kv. Garnisonen 103 33 Stockholm

Regelrådet är en statlig kommitté. Regelrådet är rådgivande till regelgivaren och granskar utformningen av förslag till nya och ändrade regler som kan få ekonomiska effekter för företagen. Regelrådet tar ställning till om reglerna utformas så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt och till lägsta administrativa kostnad för företagen men ska inte ta ställning till förslagets politiska syfte. Regelrådet bedömer också konsekvensutredningarnas kvalitet.