



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående regelförenklingar för företag

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med regelförenklingar för företag. Resultatet redovisades i granskningsrapporten (RiR 2004:23) *Regelförenklingar för företag*. Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Styrelsen anser det angeläget att såväl slutsatserna som samtliga rekommendationer i Riksrevisionens granskningsrapport prövas av riksdagen i samband med behandlingen av regeringens skrivelse 2004/05:48 Handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	8

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 8 december 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund och inriktning

Riksrevisionen har redovisat sitt arbete med att granska regeringens regelförenklingsarbete i granskningsrapporten *Regelförenklningar för företag (RiR 2004:23)*. Rapporten presenterades den 8 oktober 2004.

Riksrevisionen understryker i rapporten att frågorna om regelförenklningar har varit aktuella sedan 1970-talet. Då infördes bestämmelser som syftade till att begränsa kostnadsdrivande effekter av olika regler både för offentlig sektor och näringsliv. Under 1980-talet kom frågorna att gradvis handla alltmer om näringslivets problem med olika regler. Under 1990-talet har frågorna uppmärksamats i olika utredningar, bl.a. i de förslag som Småföretagsdelegationen lämnade i sitt slutbetänkande 1998.

Riksdagen har vid två tillfällen under senare år, våren 1999 och hösten 2002, lämnat tillkännagivanden med tydliga krav på regeringen att höja ambitionen och takten i regelförenklingsarbetet. Det uttalade motivet är att skapa bättre arbetsvillkor för mindre företag och därmed främja den ekonomiska tillväxten. Att riksdagen vid två tillfällen lämnat sådana synpunkter på regeringens insatser har varit ett viktigt skäl till att Riksrevisionen valt att granska regeringens arbete med regelförenklningar för företag.

Med utgångspunkt från riksdagens uppdrag till regeringen har Riksrevisionen i sin granskning ställt följande frågor:

- Har arbetet med regelförenklningar en ändamålsenlig inriktning inom Regeringskansliet och myndigheter?
- Hur fungerar kontrollen av myndigheters och kommittéers konsekvensutredningar?
- Hur fungerar arbetet med att mäta företagens regelbörda?
- Är regeringens återrapportering till riksdagen tillräckligt informativ för att riksdagen årligen ska kunna granska regeringens arbete?

Riksrevisionens slutsatser

För lite kraft läggs på att förenkla befintliga regler

Simplexgruppen inom Näringsdepartementet har det huvudsakliga ansvaret för arbetet med regelförenklningar. Granskningen visar att Simplexgruppen lägger ned ett omfattande arbete på att kontrollera förändringar av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som genomförs av andra skäl än att förbättra för företag. Sannolikt har detta arbete, enligt Riksrevisionens bedömning, lett till att många förslag till försämringar för företag har eliminerats eller mildrats.

I granskningen konstateras att det i påfallande liten utsträckning sker ett arbete med att förändra lagar och förordningar med det primära syftet att förenkla för företag. Antalet lagar som under de senaste fem åren ändrats med regelförenkling som det primära syftet är få till antalet.

Enligt Riksrevisionen har en ambitionshöjning skett i fråga om det befintliga regelverket i samband med regeringens arbete med att ta fram en handlingsplan i syfte att uppfylla riksdagens tillkännagivande till regeringen 2002. Detta arbete har dock i huvudsak haft en tillfällig karaktär och varit direkt orsakat av riksdagens ställningstagande. En slutsats av granskningen är därför att arbetet inom Regeringskansliet i alltför liten grad är inriktat på att ta fram förslag till förändringar av det befintliga regelverket.

I rapporten ställs frågan om det påvisade problemet är ett resultat av en mindre ändamålsenlig organisation, för lite resurser eller om inriktningen av arbetet varit felaktig. Någon översyn har varken skett av organisationen eller av inriktningen, vilket enligt Riksrevisionen är en brist.

Bristande kunskaper om var regelbördan uppstår

Arbetet med regelförenklingar vid myndigheter och kommittéer handlar till stor del om att upprätta konsekvensutredningar som beskriver påverkan på företag av nya bestämmelser.

Granskningen visar att regeringen lägger förhållandevis stor vikt vid systemet med konsekvensutredningar. Många myndigheter lägger också ned ett ambitiöst arbete på att förändra myndighetsföreskrifter i syfte att förenkla för företag.

Granskningen visar samtidigt att det finns brister i kunskapen om var regelbördan egentligen uppstår: i lagar och förordningar eller i myndighetsföreskrifter. Regeringen begränsar dessutom ibland möjligheten för myndigheterna att lämna förslag till att förenkla de lagar och förordningar som styr myndighetsföreskrifter. Därmed försvåras enligt Riksrevisionen möjligheten att genomföra mer grundläggande förändringar av sådana regelverk.

Oklar rollfördelning i kontrollen av konsekvensutredningar

Ekonomistyrningsverket (ESV) har till uppgift att följa myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om konsekvensutredningar. Myndighetens roll har i praktiken tonats ned under senare år, utan att några närmare motiveringar redovisats för denna ändrade prioritering. Verket behöver inte heller lämna någon årlig åiterrapportering av sitt arbete. Samtidigt har Nutek fått vidgade uppgifter inom området, delvis av samma karaktär. Enligt Riksrevisionens bedömning har arbetsfördelningen mellan Nutek och ESV i fråga om tillsyn av myndigheters arbete med regelförenklingar därmed under senare tid blivit alltmer oklar.

Mer av regelbördan kan mätas

Idén att utveckla metoder för att kvantitativt mäta storleken på den administrativa regelbördan har fått stort genomslag under senare år. Förebilden kommer från andra OECD-länder, där liknande arbeten pågår. Syftet är att få fram ett absolut mått på regelbördan och därmed också möjliggöra beräkningar av takten i regelförenklingsarbetet. Två myndigheter, ITPS och Nutek, har fått olika typer av uppdrag av regeringen i syfte att utveckla en sådan modell för Sverige. Enligt Riksrevisionen kan en sådan modell leda till ett ökat tryck i regelförenklingsarbetet. Regeringens hittillsvarande arbete med att utveckla en mätmetod synes också uppfylla de krav som riksdagen ställt.

I granskningen har samtidigt framkommit att det även finns möjligheter att mäta en betydligt större del av regelbördan än den administrativa.

Samlad bild av regelförenklingsarbetet saknas

Sedan riksdagsbeslutet 1999 har regeringen årligen lämnat en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för regelförenklingsarbetet. Skrivelserna har sett något olika ut från år till år, men har i princip innehållit en redovisning av hittills gjorda insatser och kommande arbete. Av skrivelserna framgår att många myndigheter arbetar aktivt med frågorna och att förenklingar av myndighetsföreskrifter därmed har genomförts under senare år. Vidare redovisar regeringen det arbete som för närvarande bedrivs med utgångspunkt från riksdagens uppdrag från 2002.

Riksrevisionen anser att det är en brist i skrivelserna att det inte finns något försök till en samlad bild huruvida det årliga flödet av lagändringar sammantaget ökar eller minskar regelbördan för företag. Inte heller finns någon redovisning av om det finns några lagar eller förordningar som förändrats under året med det primära syftet att åstadkomma regelförenklingar. De svårigheter som uppenbarligen finns med att förändra det befintliga regelverket ges inte heller någon närmare beskrivning.

Riksrevisionens rekommendationer

- Arbetet med regelförenklingar inom Regeringskansliet domineras i dag av kontrollen av regelförändringar som genomförs av andra skäl än att förenkla för företag. Insatserna med att förändra befintliga bestämmelser med det primära syftet att förenkla för företag måste därför öka. Det är samtidigt oklart om denna förändring bäst åstadkoms genom en ändrad organisation, ökade resurser eller en annan inriktning av arbetet inom Regeringskansliet. En översyn bör därför genomföras av Regeringskansliets arbete med regelförenklingar.
- I regelförenklingsarbetet lägger regeringen stor vikt vid att få myndigheter att förändra myndighetsföreskrifter och mindre vikt vid att ändra de lagar och förordningar som styr dessa föreskrifter. Samtidigt finns okunskap om var regelbördan uppstår: på lag- eller förordningsnivå eller föreskriftsnivå.

Regeringen bör därför skaffa större kunskap om var regelbördan uppstår, både genom ett intensifierat arbete inom Regeringskansliet och genom att myndigheterna uppmuntras till att inkomma med förslag om förändringar av lagar och förordningar som styr myndighetsföreskrifterna.

- Arbetsfördelningen mellan Nutek och ESV i fråga om tillsyn av myndigheters arbete med regelförenklingar har under senare tid blivit alltmer oklar. I det arbete med att se över aktuella förordningar och instruktioner som för närvarande pågår inom regeringen bör regeringen klarlägga vilka uppgifter som Nutek respektive ESV ska ha inom området.
- Det arbete med att utveckla mätmetoder för regelbördan som i dag sker är inriktat på administrativa bördor, vilket står i överensstämmelse med riksdagens uppdrag. Regeringen bör också närmare undersöka möjligheten att starta ett utvecklingsarbete som syftar till att också beakta övriga regelbördor.
- I regeringens årliga skrivelse till riksdagen finns inget försök till en samlad bedömning över hur det totala flödet av förändrade lagar och förordningar påverkar företagen. Det finns inte heller någon information om vilka lagar och förordningar som under året förändrats med regelförenklingar som huvudsyfte. Dessutom redovisas inte de svårigheter som uppenbarligen finns i arbetet med att förändra det befintliga regelverket. Regeringen bör i högre grad än i dag belysa dessa tre aspekter i den årliga skrivelsen.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter ger anledning till. Styrelsen överlämnar mot denna bakgrund en redogörelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens arbete med regelförenklingar för företag. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Riksdagen har vid två tillfällen under senare år genom tillkännagivanden uppmanat regeringen att höja ambitionerna i arbetet med regelförenklingar för företagen. Styrelsen kan konstatera att samtliga partier i riksdagen ställt krav på en ökad satsning inom området och med en likartad inriktning. Det har i sammanhanget betonats att regelförenkling är särskilt betydelsefullt för småföretagen. Det skall inte minst ses mot bakgrund av den betydelse som bättre arbetsvillkor för dessa företag bedöms ha för den ekonomiska tillväxten.

Den granskning som Riksrevisionen nu genomfört har tagit sin utgångspunkt i riksdagens uppdrag till regeringen våren 1999 och hösten 2002. Granskningens slutsats är att en viss ambitionshöjning har skett under senare år, bl.a. genom regeringens arbete med att ta fram en handlingsplan för regelförenklingsarbetet. Samtidigt har Riksrevisionen pekat på betydande brister när det gäller inriktningen och organiseringen av arbetet liksom att det saknas permanenta resurser för att genomföra riksdagens beslut att även se över det befintliga regelsystemet. I granskningen förs dessutom fram kritik mot att regeringen i sin återrapportering till riksdagen inte ger en samlad bild av hur arbetet med att förenkla regelverket utvecklas.

Regeringen har den 3 december 2004 beslutat att till riksdagen överlämna skrivelsen 2004/05:48 Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företag m.m. I skrivelsen presenteras ett samlat handlingsprogram för en minskad administration för företagen. Handlingsprogrammet består av åtgärder som tagits fram på departements- och myndighetsnivå och som ska genomföras under innevarande mandatperiod. I skrivelsen redovisas också det arbete med regelförenkling för företagen som genomförts under år 2003 samt regeringens mål för moderniserings- och utvecklingsarbetet i statsförvaltningen (24-timmarsmyndigheten). I skrivelsen ges även en redovisning av regelförenklingsarbetet sett ur ett internationellt perspektiv.

Mot denna bakgrund anser styrelsen det angeläget att såväl slutsatserna som samtliga rekommendationer i Riksrevisionens granskningsrapport kommer att prövas i samband med att riksdagen behandlar regeringens skrivelse. Med hänvisning därtill överlämnar styrelsen denna redogörelse till riksdagen.