

Motion till riksdagen

1985/86:496

Christer Eirefelt m. fl. (fp)

Försöksverksamheter i statlig reglering gentemot näringslivet
(prop. 1985/86:142)

Enligt regeringsformen 8 kap. kan riksdagen till förvaltningsmyndigheter delegera om rätt att utfärda tillämpningsbestämmelser.

Riksdagen har under årens lopp flitigt utnyttjat denna befogenhet och i dag har ca 40 statliga myndigheter rätt att meddela föreskrifter. Ytterligare 160 statliga myndigheter har beviljats rätt att inhämta uppgifter för statistiska ändamål.

Allt detta medför stora förvaltningskostnader för såväl myndigheter som näringsliv. Företagens uppgiftslämnardelegation (FUD) har uppskattat företagens direkta kostnader i samband med kontroll, tillstånd och statistik till 8–16 miljarder kronor per år. Myndigheternas förvaltningskostnader kan uppskattas till ca 9 miljarder kronor per år, exkl. kostnader för kontroll. Tar man dessutom hänsyn till de indirekta kostnaderna torde de sammanlagda kostnaderna för rådande regleringssystem bli avsevärt högre.

Sedan slutet av 1970-talet pågår olika arbeten som syftar till att nå begränsningar och förenklingar i myndigheternas föreskrifter och uppgiftskrav mot företag. Som exempel kan nämnas att myndigheterna numera är skyldiga att samråda med företagens uppgiftslämnardelegation innan de beslutar om att införa nya eller utvidgade uppgiftskrav. Ytterligare ett exempel är den s. k. begränsningskungörelsen (kungörelsen 1980:641 om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd) i vilken det föreskrivs att myndighet inte får utfärda nya eller ändrade föreskrifter som kan leda till inte oväsentliga direkta eller indirekta kostnadsökningar för berörd verksamhet utan att frågan riksdagsbehandlats. Dessutom skall den utfärdande myndigheten beräkna de kostnadsmässiga följderna av sina förslag samt kontakta de organisationer eller enskilda som i slutändan får bära de ökade kostnaderna till följd av myndighetens förslag. RRV ansvarar för att myndigheterna verkligen följer föreskrifterna i begränsningskungörelsen.

Val av styrmedel

Samhället har i sitt val mellan ekonomiska styrmedel (skatter, subventioner, avgifter) och administrativa styrmedel tenderat att välja de senare. Förklaringen är antagligen att man på central nivå ofta underskattar informations- och kontrollproblemen. Avgörande har kanske ändå varit bristen på empiriska undersökningar om de negativa biverkningar som regleringar av detta slag oftast för med sig.

Vid valet av styrmedel skall man noggrant väga för- och nackdelar mot

varandra. För det första måste man ta hänsyn till förvaltningskostnader för såväl införandet som vidmakthållandet av en viss reglering. Myndigheternas informations- och kontrollkostnader samt företagens administrationskostnader måste beaktas; likaså eventuella negativa effekter på ekonomins funktionsduglighet. Nackdelen med administrativa styrmedel är att reglerna ofta måste skraddarsys. Risken är då stor att en kumulativ process startas och att regleringskomplexet sväller ut. Att detta ofta medför ytterligare kostnader för såväl företag som individer glöms ofta bort. Dessa indirekta kostnader är dock mycket svåra att uppskatta eftersom man måste jämföra med ett annorlunda regel- och kontrollsystem eller med en situation utan statlig styrning och reglering. Av denna anledning blir ofta de kostnadsmässiga konsekvenserna av nya lagar och förordningar grovt underskattade.

Den svenska regleringsbyråkratin tycks dessutom ha en viss förkärlek för s. k. metodnormer, dvs. lagar och förordningar som inte enbart anger de resultat som önskas, uppnås utan som dessutom i detalj reglerar vilken typ av teknisk lösning som skall användas. Detta är olyckligt då erfarenheterna visar att anpassningskostnaderna vid resultatnormer (lagar och förordningar som inte preciserar hur resultatet skall uppnås, endast målet) är betydligt lägre.

Det finns också uppgifter som pekar på att regleringar och uppgiftskrav vanligen drabbar småföretagare hårdare än större företag, då det finns skalfördelar i informationsinsamlandet. Omfattande krav på dyrbara och långvariga produkttester kan också verka konkurrensbegränsande. FoU-insatser tenderar då att koncentreras till storföretag varvid branschkoncentrationen ökar. Hänsyn till såväl konkurrensneutralitet som effekterna på FoU måste således beaktas vid valet av styrmedel.

Regeringens förslag

I proposition 1985/86:142 om försöksverksamheter i statlig reglering mot näringslivet föreslås vissa förändringar för att effektivisera rådande försöksverksamhet med att uppnå enklare och smidigare fungerande statliga regler.

Därför föreslås i proposition 1985/86:142 att i regleringar mot "näringslivet får på försök införas tidsbegränsande ändringar i syfte att för ett avgränsat försöksområde pröva alternativ till gällande reglering" (s. 7).

Syftet med försöksverksamheten är således att erhålla ex ante-studier av regleringarnas kostnader och effektivitet. Verksamheten kan t. ex. påvisa att en viss reglering medför fler nackdelar än fördelar varför en avreglering vore att föredra. I andra fall kanske man finner att regleringsformen är olämplig och att övriga förändringar kan leda till en förbättrad verkningsgrad eller lägre administrationskostnader. I propositionen framhålls att verksamheten noga skall utvärderas. Inget nämns om hur denna utvärdering skall gå till.

Propositionen inriktar sig ensidigt på symtomen. Vi saknar förslag om expertundersökningar. Vad som föranlett propositionen är ju att rådande regelsystem svällt ut, vilket skapat ett behov av en översyn.

Ex ante-studier syftar till att i förväg analysera förväntade effekter, kost-

nader och biverkningar av olika föreskrifter. Införandet av den här typen av "förebyggande" samhällsekonomiska kostnads-intäkts-analyser är att hejda tillväxten av onödiga och kostnadsdrivande marknadsingripanden. Kontentan är att den skärpning av begränsningskungörelsen som riksdagen beslutade 1980 inte har givit avsett resultat. Någon effektiv kontroll av myndigheternas regleringsiver existerar inte.

Mot. 1985/86:496

Konkurrensneutralitet

Vid avgränsningen av försöksområden måste man försäkra sig om att verksamheten inte kommer att rubba konkurrenslikställigheten mellan näringsidkare. Speciellt försiktig bör man vara med geografiska avgränsningar. Försöksverksamheten bör således bedrivas på så bred front som möjligt. Risken är annars att välinformerade organisationer med goda kontakter med berörda tjänstemän, på bekostnad av de mindre och sämre informerade företagen, lyckas tillskansa sig konkurrensfördelar. Inom de områden där man bedömer att en allmän avreglering är möjlig, bör så omedelbart ske.

Normgruppen – bör förvandlas till ett nytt DEFU

Vi anser det positivt att regeringen äntligen börjat visa vilja till att börja lätta på vissa normer och anvisningar. Vi menar dock att det redan finns ett antal områden inom den föreslagna försöksverksamheten som är onödig och där avreglering omedelbart kan ske, t. ex. vad beträffar transport- och bostadssektorn. Dessutom anser vi att man börjat i fel ände. Man måste först och främst se till att begränsningskungörelsen får effekt.

Den s. k. normgruppen – ett beredningsorgan inom industridepartementet – tillsattes i syfte att gå igenom regleringar och uppgiftskrav som i onödan fördyrar produkter och processer, som indirekt höjer näringslivets kostnader, försvårar strukturomställningar eller verkar konkurrensbegränsande. Tanken är att gruppen skall undersöka och lämna förslag i vilka avseenden berörda författningar kan ändras. Tyvärr har gruppens arbete hittills givit litet resultat.

I praktiken begränsas normgruppens handlingsförmåga genom att dess verksamhet inte får omfatta målsättningen av den aktuella lagstiftningen. Således tillåts gruppen endast ägna sig åt teknisk-juridisk granskning av existerande lagstiftning.

För att hejda regleringskomplexets fortsatta expansion, måste normgruppen mera förutsättningslöst tillåtas att granska såväl existerande som föreslagna regler.

Vidare så bör normgruppen permanentas, så att man kan fungera som ett organ till vilket näringsidkare kan vända sig med frågor om avreglering och förenklingar.

För att skapa en bättre förståelse för näringslivets situation, bör representeranter från näringslivet ingå i gruppen. Gruppens huvuduppgift skall vara att fortlöpande följa hur myndigheterna utnyttjar sina normgivningsfullmakter. Gruppen skall vid ingrepp basera sitt beslut på samhällsekonomiska kostnads-intäkts-kalkyler. Om gruppen finner att en myndighet föreslår före-

skrifter eller ställer uppgiftskrav vars samhällsekonomiska kostnader överstiger den samhällsekonomiska nyttan, skall gruppen tillåtas att dels utarbeta egna förslag till ändringar, dels meddela och lämna sina analyser till riksrevisionsverket och regeringkansliet.

Självfallet så skall normgruppen fortsätta att lämna förslag till förenklingar av rådande lagstiftning, men gruppens huvuduppgift bör vara att på eget initiativ undersöka om det inom olika områden verkligen finns behov av statlig styrning eller ej. Den föreslagna försöksverksamheten kan komma normgruppen till nytta dels genom att den kan identifiera avregleringsområden, dels i samhällsekonomiska kostnads-intäkts-analyser.

För en positiv förändring krävs också att *man politiskt bestämmer vilken verksamhet som är viktig resp. mindre viktig. Den mindre viktiga kan då undvaras och därmed också det regelsystem som styr dessa verksamheter.* Först då går det att nå mer omfattande förenklingar.

På litet länge sikt är det framför allt viktigt att grunderna för relationerna mellan myndigheter och företag kan förändras. I flera myndigheter finns säkert en insikt om att detta är nödvändigt och ett arbete i rätt riktning har påbörjats.

Myndigheternas agerande gentemot småföretagaren måste mera än i dag präglas av servicekänsla och en positiv attityd. Det finns tyvärr alltför många exempel på hur ett negativt näringslivsklimat t. ex. på en ort eller i en förvaltning fått företagare att låta bli att utveckla en idé eller t. o. m. att upphöra med sitt företag.

Forcerad avreglering

Marknadsekonomin är det oöverträffade sättet att hushålla med ekonomins knappa resurser. Samhället bör följaktligen begränsa sig till att ange de generella regler till vilka enskilda och organisationer måste anpassa sig. Valet av styrmedel bör, enligt detta synsätt, syfta till att stärka och förbättra marknadsekonomin funktionssätt.

Ett decentraliserat ekonomiskt system förutsätter ett fungerande signalsystem. I en marknadsekonomi spelar priserna, lönerna och vinsterna denna roll. Hela detta signalsystem – prisbildningen – påverkas av olika politiska ingrepp: skatter, regleringar, obligatoriska fonderingar av vinstmedel osv. Vi kan av andra hänsyn inte helt avvara sådana ingrepp men det har på många områden gått för långt. Vi menar att det finns en rad områden inom vilka avregleringar redan i dag borde övervägas.

En avreglering av valutamarknaden är önskvärd av främst två skäl. För det första kan en avreglering leda till att realräntan sjunker. För det andra kan fria kapitalrörelser spela en viktig roll genom att tvinga fram en mera stabil och disciplinerad ekonomisk politik. En reglering av valutatransaktioner och kapitalutförsel inverkar endast negativt på näringslivets utveckling genom att minska den svenska ekonomins anpassningsförmåga. På sikt verkar detta tillväxthämmande.

Även pris- och importregleringar bör avskaffas. Sådana ingrepp leder endast till att prismekanismen sätts ur spel. Priserna förlorar sin signalfunktion med åtföljande välfärdsförluster. Vad beträffar importregleringar, så drab-

bas konsumenterna dessutom direkt av högre priser än vad som varit fallet vid en friare utrikeshandel. Mot. 1985/86:496

Även stora delar av den lagstiftning och de subventioner som i realiteten givit den offentliga sektorn monopol på stora delar av tjänsteproduktionen, t. ex. sjukvård, barnomsorg, åldrvård och utbildning, måste avskaffas.

Ytterligare en hårt reglerad och därmed dåligt fungerande marknad utgör bostadssektorn. Bland de statliga och kommunala styrinstrumenten kan bl. a. nämnas bostadslångivningen, förvärvs- och förköpslagstiftningen, markvillkor och bostadsanvisningslagen. Då regelsystemet är omfattande och svåröverskådligt är det svårt att få en tillfredsställande överblick. Minskade subventioner, slopandet av den statliga fastighetsskatten och en avbyråkratisering skulle kunna utgöra åtgärder för att revitalisera denna marknad.

Även trafiksektorn bör avregleras. I praktiken råder t. ex. inte näringsfrihet för den yrkesmässiga biltrafiken. Tillstånd kan fås, efter prövning, av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall också höra vad redan etablerade näringsidkare har för uppfattning om marknadens behov av nya transportföretag eller taxibilar. Det fanns skäl att tro att man vid dessa marknadsbedömningar tar otillräcklig hänsyn till marknadens efterfrågan. Resultatet har blivit bristande konkurrens och höga taxor. Den nuvarande etableringskontrollen bör därför avvecklas och den omfattande byråkratin kring tillståndsprövningen tas bort.

De styrmedel som hittills dominerat inom miljöpolitiken är administrativa regler. Det finns dock andra, mera marknadsanpassade styrmedel som är att föredra. Ett exempel på ett sådant styrmedel är utsläppsavgifter. Myndigheterna kan då nöja sig med att fastställa en övre gräns för utsläppen. Därefter får företagen själva avgöra vilka reningsåtgärder som är fördelaktigast. Om man däremot på central nivå skall lyckas fastställa den optimala emissionsfördelningen, krävs att man har tillgång till all relevant information om reningskostnaderna vid samtliga källor. Så är sällan fallet. Ytterligare fördelar med handel av emissionsrättigheter är att de skapar incitament till teknisk förnyelse.

Vi vet att förordningar på kort sikt leder till försök att minska den berörda verksamheten och på lång sikt stimulerar kunskapsutveckling i riktning mot inbesparingar av det som blivit dyrare. Det är mot denna bakgrund förvånande att denna typ av marknadsanpassade styrmedel så sällan utnyttjas i Sverige.

Hemställan

Med anledning av vad som ovan framförts hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om fördelen av marknadsanpassade (ekonomiska) styrmedel,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om forcerad avreglering inom valutamarknaden, bostadssektorer, utrikeshandeln, den offentliga tjänsteproduktionen, trafiksektorn och miljöområdet,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i Mot. 1985/86:496
motionen anføres beträffande förändringar av "normgruppen – till ett
nytt DEFU",

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i
motionen anføres om konkurrensneutralitet.

Stockholm den 8 april 1986

Christer Eirefelt (fp)

Hadar Cars (fp)

Kjell-Arne Welin (fp)

Gudrun Norberg (fp)