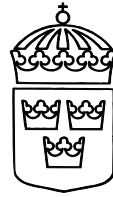


Regeringens skrivelse

2012/13:5



Riksrevisionens rapport om regelförenkling för företag

Skr.
2012/13:5

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 september 2012

Fredrik Reinfeldt

Annie Lööf
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt ifrån målet (RiR2012:6).

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med att förenkla för företagen under perioden 2006–2010. Hösten 2011 presenterade regeringen en delvis förändrad inriktning för förenklingsarbetet. Målsättningen med arbetet är fortsatt att skapa en märkbar positiv förändring i företagets vardag. För att nå målet har förenklingsarbetet breddats för att fånga fler aspekter av företagets vardag och de utmaningar företagare ställs inför och därigenom ytterligare förstärka det positiva trendbrott när det gäller regelbördan som skett sedan 2006. En redogörelse för det fortsatta förenklingsarbetet lämnas i skrivelsen, eftersom det har betydelse för regeringens såväl som riksdagens bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen gör.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	3
2.1	Riksrevisionens slutsatser	3
2.2	Riksrevisionens rekommendationer till regeringen	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
3.1	Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsats	5
3.1.1	Trendbrott mot en positiv förändring i företagens vardag	5
3.2	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	6
3.2.1	Mål och uppföljning av förenklingsarbetet	7
3.2.2	Tydligt prioritera tunga regelområden	9
3.2.3	Skärpt tillämpning av konsekvensutredningsförordningen	11
3.2.4	Riksrevisionens fördjupade analys av konsekvensutredningar inom skatteområdet	13
3.2.5	Uppföljning av befintligt regelverk	15
3.2.6	Bredare mandat för Regelrådet	15
3.3	Det fortsatta förenklingsarbetet	17
3.3.1	Sänkta kostnader för företagen	17
3.3.2	Minskat och förenklat uppgiftslämnande	19
3.3.3	Förenklade myndighetskontakter på läns- och kommunal nivå	21
3.3.4	Uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet	23
3.3.5	Bättre konsekvensutredningar	24
3.3.6	Förenklingsarbetet inom EU och OECD	25
3.3.7	Förenklingsarbetet är en av flera viktiga åtgärder för ett bättre näringsklimat	27
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	28
5	Vidare behandling av Riksrevisionens rapport	29
Bilaga	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet	30
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 september 2012	176

Riksrevisionen lämnar löpande granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Syftet med den rapport som behandlas i denna skrivelse har varit att granska i vilken utsträckning regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet har uppnåtts. Har företagen upplevt en märkbar positiv förändring i sin vardag? Utifrån detta resultat analyserar Riksrevisionen också om regeringens delmål och verktyg bidrar till att uppfylla det övergripande målet och om de är utformade på ett effektivt sätt. Riksrevisionens granskning avser i huvudsak perioden 2006–2010. Granskningen har resulterat i rapporten Regelförenkling för företag – regering är fortfarande långt från målet (RiR 2012:6), se bilagan.

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 21 mars 2012.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

2.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen har granskat regeringens regelförenklingsarbete under perioden 2006–2010. De revisionsfrågor som har ställts är följande.

- Har företagen upplevt en märkbar positiv förändring i sin vardag?
- Är regeringens delmål och verktyg för att uppnå regelförenkling ändamålsenliga och effektiva?

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen är långt från målet om att skapa en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Granskningen har resulterat i ett antal iakttagelser, slutsatser och rekommendationer som återges nedan.

För att besvara frågan om regeringen har nått det övergripande målet med arbetet har Riksrevisionen genomfört en enkät med 4 000 slumpmässigt utvalda företag. Något mindre än hälften besvarade enkäten och företagen var företrädesvis inom branscherna bygg, handel, restaurang och hårvård. Frågor har ställts om företagets syn på regelbördan i dag och regelbördans utveckling under de senaste fem åren. Resultatet från enkäten visar att 14 procent av företagen anser att reglerna blivit enklare eller mycket enklare, 36 procent anser att reglerna blivit lite eller mycket svårare, 37 procent anser däremot att det inte skett någon förändring och resterande 12 procent svarar vet ej. Riksrevisionens slutsats är att få företag upplever att regelverken har blivit enklare.

Riksrevisionen konstaterar att definitionen av företagets administrativa kostnader är för snäv och att många andra direkta kostnader till följd av regler exkluderas, som t.ex. kostnader för att anpassa produkter, tid för att hålla sig uppdaterad med gällande regelverk samt investeringskostnader. Riksrevisionen hänvisar även till forskning inom området som visar att s.k. indirekta effekter av regler, t.ex. reglers påverkan på företagets investeringskostnader och vinstdynamik ofta har större

betydelse för företagande och tillväxt än de direkta kostnaderna. Riksrevisionen anser att det inte är tillräckligt att endast mäta de administrativa kostnaderna för att bedöma den övergripande måluppfyllelsen på ett så komplext område som regelförenkling.

Riksrevisionen gör bedömningen att regelförenklingsarbetet skulle ha tjänat på en tydligare ”uppifrån-och-ned-styrning”, där regeringen valt ut prioriterade områden. Riksrevisionen anser vidare att tyngdpunkten i arbetet har legat för långt ut i regelgivningskedjan och hänvisar till att de största kostnadsminskningarna och -ökningarna är hänförliga till ändringar som genomförts i lagar. Sammanfattningsvis gör Riksrevisionen bedömningen att arbetsprocessen i regelförenklingsarbetet inte har utformats på ett strategiskt riktigt sätt.

Riksrevisionen konstaterar att det finns en tydlig målkonflikt mellan en förbättrad konkurrenssituation och minskade administrativa kostnader för företagen. Riksrevisionen har valt att göra en fördjupad analys av fem förslag som har medfört ökade administrativa kostnader för företagen inom skatteområdet. Riksrevisionen menar att problematiken med målkonflikten på skatteområdet på ett tydligt sätt visar att mätningarna av företagens administrativa kostnader är en för snäv utgångspunkt för att följa upp regelförenklingsarbetet. Den slutsats som Riksrevisionen drar är att de granskade konsekvensutredningarna är mycket bristfälliga, t.ex. när det gäller redovisningen av förslagets effekter. Riksrevisionen konstaterar även att alternativa förslag och redogörelse för på vilka grunder bedömningar har gjorts ofta saknas. Riksrevisionen anser att det vilar ett tungt ansvar på den som bereder ett förslag att se till att samtliga effekter för företag utreds i enlighet med kraven i konsekvensutredningsförfordningen och motsvarande bestämmelser för Regeringskansliet och kommittéerna. Ett bristande beslutsunderlag kan enligt Riksrevisionen leda till en suboptimering av samhällets resurser.

Riksrevisionen lyfter fram inrättandet av Regelrådet som en av regeringens viktigaste insatser för att höja kvaliteten i nya och ändrade regler. Att fler förslag till nya eller ändrade regler numera tillstyrks av Regelrådet indikerar, enligt Riksrevisionen, att regelgivarna har blivit bättre på att redogöra för företagens administrativa kostnader, i den del av konsekvensutredningen som ligger till grund för Regelrådets yttrande. Samtidigt har enligt Riksrevisionen andelen bristfälliga konsekvensutredningar enligt Regelrådets bedömning inte minskat. Riksrevisionen drar slutsatsen att mot bakgrund av att många av företagens kostnader inte är av administrativ karaktär, finns det anledning att överväga om Regelrådets yttranden borde omfatta förslagets samlade effekter för företag, dvs. en större del av innehållet i konsekvensutredningen. Riksrevisionen gör iakttagelsen att den förskjutning mot en mer rådgivande funktion för Regelrådet, som framgår av tilläggsdirektiv beslutade den 25 augusti 2011, medför en risk för att Regelrådet hamnar närmare dem som rådet är satt att granska. Att ytterligare stärka Regelrådets stödjande funktion på bekostnad av den kontrollerande främjar enligt Riksrevisionen sannolikt inte helheten.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Skr. 2012/13:5

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen gör följande.

- Utveckla och inför delmål och indikatorer för att följa upp regelförenklingsarbetet mot det övergripande målet, utöver mätningarna av de administrativa kostnaderna. Riksrevisionen ser positivt på att regeringen har inlett ett sådant arbete.
- Tydligt prioritera tunga regelområden och fokusera mer på regelbördan i lagar och förordningar.
- Skärp tillämpningen av konsekvensutredningsförordningen och motsvarande regler så att konsekvensutredningarna
 - uppfyller kraven att redovisa förslagets effekter för företagen,
 - uppföljning av befintligt regelverk stärks.
- Överväg att bredda Regelrådets mandat så att rådet i sina yttranden beaktar samtliga konsekvenser av regelgivningen för företag, inte enbart företagens administrativa kostnader.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

3.1 Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsats

3.1.1 Trendbrott mot en positiv förändring i företagens vardag

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens övergripande iakttagelse att det är för få företag som upplever en märkbar positiv förändring i vardagen. Enligt Riksrevisionens undersökning är det en majoritet av företagen som inte märkt av någon förändring i regelbördan eller tvärtom anser att regelverken har blivit mer betungande under de senaste fem åren. Riksrevisionen konstaterar, baserat på den enkät de har genomfört, att det övergripande målet med förenklingsarbetet inte har uppnåtts.

Enligt regeringens mening kan en märkbar positiv förändring i företagens vardag uppnås på olika sätt, inte bara genom förändringar av regler. Som regeringen framhåller i skrivelsen Regelförenklingsarbetet 2006–2010 (skr. 2009/10:226) kan väntetider och handläggningstider liksom service och bemötande av myndigheter vara en viktig beståndsdel i företagens upplevelse. Att sätta mål och följa upp företagens upplevelser av regler är förknippat med en rad osäkerhetsmoment. Det är många faktorer som kan påverka utfallet utöver det som arbetet direkt inriktas mot. Att följa upp målet om en märkbar positiv förändring i företagens vardag bör ske genom ett brett angreppssätt. Det finns därför anledning att lyfta fram flera olika undersökningar som visar på företagens upplevelse av regelbördan. Tillväxtverket genomför t.ex. vart tredje år en av Europas största enkätundersökningar riktad till företag.

Undersökningen har genomförts sedan 2002 och 2011 tillfrågades 30 000 företag och 19 000 företag besvarade enkäten. Av undersökningen framgår att lagar och myndighetsregler fortsatt är ett tillväxthinder för många företag, men andelen som ser detta som tillväxthämmande har minskat från 30 till 22 procent under perioden 2008 till 2011.¹

Näringslivets Regelnämnd (NNR) genomför årligen attitydundersökningar riktade till företag. NNR:s undersökning Regelbarometern genomfördes senast i november 2011 och riktade sig till 600 företag. Undersökningen visar bl.a. att 73 procent av företagen anser att det är mycket viktigt att regeringen förenklar för företagen och mer än hälften anser att sänkta regelkostnader har stor betydelse för att det ska gå bra för företaget i framtiden. På frågan om det blivit enklare eller krångligare under det senaste året, svarade 71 procent att situationen är ungefär som tidigare, 21 procent att det blivit enklare, medan 9 procent ansåg att det blivit krångligare. Regelbarometern har genomförts sedan 2009 och det är första gången som andelen företag som anser att det blivit enklare är större än de som anser att det blivit krångligare.²

Regeringen konstaterar att det arbete den har gjort under 2006–2010 visar att regeringen är på rätt väg med att skapa en märkbar positiv förändring i företagets vardag. Men det tar tid att förenkla regelverk och ändra attityder om det ska ge bestående effekt. Arbetet med att förenkla för företagen måste få vara ett långsiktigt arbete, ett arbete inriktat på stabilitet och förutsägbarhet. Många aktörer på många olika nivåer är nu involverade i arbetet. Flera tongivande undersökningar visar på en positiv förändring under den period som regeringens arbete med att förenkla för företagen har pågått. Ett trendbrott har skett. Regeringen avser att fortsätta med ett effektivt och resultatnriktat arbete för att skapa en märkbar positiv förändring i företagets vardag.

3.2 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen lämnar i sin rapport slutsatser och rekommendationer till regeringen. Riksrevisionens rekommendationer till regeringen är att utveckla och införa delmål och indikatorer för att följa upp regelörenklingsarbetet mot det övergripande målet, tydligt prioritera tunga regelområden och fokusera mer på regelbördan i lagar och förordningar, skärpa tillämpningen av konsekvensutredningsförordningen och motsvarande regler samt överväga att bredda Regelrådets mandat så att rådet i sina yttranden beaktar samtliga konsekvenser av regelgivningen för företag. Se vidare avsnitt 2.2 Riksrevisionens rekommendationer till regeringen. Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer återges nedan.

¹ *Tillväxtmöjligheter och tillväxthinder för svenska små och medelstora företag. Företagens villkor och verklighet*. Tillväxtverket, oktober 2011.

² *Regelbarometern 2011*, Näringslivets Regelnämnd, november 2011.

3.2.1 Mål och uppföljning av förenklingsarbetet

Skr. 2012/13:5

Regeringens övergripande målsättning med arbetet har varit, och är fortsatt, att skapa en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Ett underliggande delmål har varit att företagens administrativa kostnader ska minska med 25 procent till utgången av 2012. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens slutsats att de administrativa kostnaderna har varit alltför tongivande i arbetet med att förenkla för företagen, vilket sannolikt har tagit resurser i anspråk från andra åtgärder som har en större betydelse för företagen i deras vardag. Bedömningen är ändå att detta arbete har varit nödvändigt för att nå en medvetenhet om att regler kan resultera i kostnader för företag samt att tydliggöra tidigare osynliga kostnader.

Regeringen aviserade som sin avsikt i skrivelsen Regelförenklingsarbetet 2006–2010 (skr. 2009/10:226) att mål och indikatorer skulle tas fram för det fortsatta förenklingsarbetet. Regeringen har regelmässigt i de uppdrag man beslutat angett att uppföljning ska tas fram för att mäta effekterna av förslagen eller arbetet.

För perioden 2011–2014 har regeringen valt att bredda förenklingsarbetet. Arbetet fokuserar nu på fem områden som bedöms ge störst effekt i företagets vardag. De fem områdena är: minskade kostnader för företagen, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på läns- och kommunal nivå, uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet och bättre konsekvensutredningar. Regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2013 nya mål och uppföljningsinsatser för arbetet med att förenkla för företag. Dessa redogörs även för nedan. Samtliga mål tar sikte på 2020, men kommer att utvecklas och följas upp löpande. Arbetet knyts därmed närmare EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi som ska vara uppfylld samma år.

I. Regler ska främja företagets tillväxt – inte tvärtom

Genom att utforma regler och processer så att de är bättre anpassade till företagets villkor och verklighet skapas goda förutsättningar för fler och växande företag i hela landet. Vart tredje år tillfrågas 30 000 små och medelstora företag i Tillväxtverkets undersökning Företagens villkor och verklighet. Frågorna rör bland annat svenska små och medelstora företags upplevelser av lagar och regler som hinder för tillväxt. Enkätundersökningen startade år 2002 och är en av Europas största riktad till företag.

Mål: Andelen små och medelstora företagare som upplever regler som ett tillväxthinder ska fortsätta att minska till år 2020 jämfört med 2006.

Uppföljning: Genom Tillväxtverkets undersökning Företagens villkor och verklighet som genomförs vart tredje år (2014, 2017 och 2020).

II. De administrativa kostnaderna ska minska

Det är viktigt att företagets kostnader för att följa regelverken minskar. Genom minskade kostnader och minskad tidsåtgång för administration kan företagen i stället ägna mer tid och resurser åt att driva och utveckla sin verksamhet. Under de senaste åren har företagets administrativa kostnader minskat med drygt sju miljarder kronor.

Mål: Företagens administrativa kostnader ska vara lägre år 2020 än vad de var 2012.

Uppföljning: Genom Regelrådets granskning av de administrativa kostnaderna i konsekvensutredningarna.

III. Det ska vara enklare att lämna uppgifter

Många företagare irriterar sig över att behöva lämna samma uppgifter till flera myndigheter. Därför låter regeringen nu utreda hur uppgiftslämnandet kan minska och förenklas.

Mål: Företag ska år 2020 i de flesta fall bara behöva lämna uppgifter en gång och till ett ställe.

Uppföljning: En utredare kommer under 2013 att presentera ett förslag som regeringen sedan kommer att ta ställning till.

IV. Det ska finnas enkla verktyg för att starta och driva företag

Tillväxtverket genomför informationsinsatser för att förenkla processen att starta och driva företag. Ett verktyg som tagits fram är företagarsajten *verksam.se* som har utvecklats av Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket gemensamt, där bl.a. information om att starta och driva företag finns tillgängligt.

Mål: Antal besökare på *verksam.se* ska år 2020 ha ökat jämfört med 2012. Merparten av företagen som använt *verksam.se* ska tycka att den gör det enklare att starta och driva företag.

Uppföljning: Genom årlig statistik om användningen av *verksam.se*.

V. Sverige ska stå sig väl i internationell jämförelse

En viktig faktor för tillväxt och sysselsättning är att svenska företag har konkurrenskraftiga förutsättningar i förhållande till omvärlden. Det är därför viktigt att jämföra Sveriges utgångsläge med andra länders, till exempel när gäller utformningen och tillämpningen av regelverk som påverkar företagen.

Mål: Sverige ska fram till år 2020 fortsätta att vara bland de främsta EU-medlemsstaterna i Världsbankens undersökningar *Cost of Doing Business* samt *the Global Government Effectiveness Rank*.

Uppföljning: Genom Världsbankens årliga rankingar.

VI. Servicen ska öka och handläggningstiderna minska i det offentliga Sverige

Genom att i myndigheter öka servicen och minska handläggningstider slipper företag lägga tid på onödigt krångel och kan i stället fokusera på sin kärnverksamhet. Arbetet kommer att starta med länsstyrelserna och ambitionen är sedan att utöka arbetet till centrala myndigheter.

Mål: År 2020 ska handläggningstiderna på länsstyrelserna ha minskat jämfört med år 2012.

Uppföljning: Genom årlig rapportering från länsstyrelserna. Regeringen följer i övrigt länsstyrelsernas egeninitierade arbete med att införa kvittens på inkomna ärenden från företag, vilket syftar till att förbättra servicen till företag.

VII. Det offentliga Sverige ska ha bättre förståelse för företagens villkor

Skr. 2012/13:5

De flesta företag har regelbundet kontakt med kontaktpersoner i det offentliga Sverige. Det är därför viktigt att länsstyrelserna, kommunerna och andra myndigheter har förståelse för de villkor företagarna verkar under. Länsstyrelserna har sedan i juni 2011 i uppdrag att bland annat erbjuda medarbetare på länsstyrelserna utbildning som stöder arbetet med att förbättra företagsklimatet. Tillväxtverket har sedan i juni 2011 haft i uppdrag att genomföra insatser för att förenkla för företag på kommunal nivå. En av insatserna är att tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) erbjuda utbildningar till politiker och tjänstemän i kommunerna. En integrerad del av utbildningen är att kommunerna ska ta fram en handlingsplan. Arbetet kommer att starta med länsstyrelserna och kommunerna och ambitionen är sedan att utöka arbetet till centrala myndigheter.

Mål – länsstyrelser: Fler företagare ska år 2020 vara nöjda med sina kontakter med länsstyrelserna jämfört med år 2012. Medarbetare på länsstyrelserna ska erbjudas utbildningar för att ge stöd i arbetet med att förbättra företagsklimatet.

Mål – kommuner: Merparten av de kommuner som deltagit i Tillväxtverkets och SKL:s utbildning ska år 2020 ange att utbildningen bidragit till att förbättra möjligheterna till service för företag i kommunen. Det ska även ske en årlig ökning av antalet kommuner som genomgår utbildning och har en handlingsplan för arbetet med att förenkla för företag.

Uppföljning: Genom uppföljning och statistik från länsstyrelserna och Tillväxtverket.

3.2.2 Tydligt prioritera tunga regelområden

En slutsats som Riksrevisionen drar är att regeringens regelförenklingsarbete inte har bedrivits strategiskt, eftersom samtliga departement och de femtiotal myndigheter som har haft i uppdrag att ta fram regelförenklingsförslag har fått likalydande, öppna uppdrag. Uppdragen har inneburit omfattande administration för samtliga inblandade. Riksrevisionen lyfter fram att flera av de myndigheter som Riksrevisionen har haft kontakt med menar att det är bra att regeringen har arbetat med regelförenklning, men att mycket har handlat om att förenkla inom ramen för myndighetens föreskrifter samtidigt som förenklingsarna på departementsnivå, där en stor del av regelbördan finns, enligt Riksrevisionen, har uteblivit. Den bedömning Riksrevisionen gör är att arbetsprocessen i regelförenklingsarbetet inte har utformats på ett strategiskt riktigt sätt och att arbetet hade tjänat på en tydligare ”uppiifrån-och-ned-styrning”, där regeringen hade valt ut prioriterade områden.

Regeringen anser att förenklingsarbetet under perioden 2006–2010 utformats på ett strategiskt riktigt sätt med bl.a. likalydande öppna uppdrag till departement och myndigheter. Regeringen instämmer däremot i bedömningen att en tydligare ”uppiifrån-och-ned-styrning” sannolikt skulle ha lett till tydligare resultat. Regeringen vill däremot

framhålla att det breda angreppssättet med likalydande uppdrag till departement och myndigheter har skapat en medvetenhet hos regelgivarna om vikten av enkla och ändamålsenliga regler och om att regler kostar företagen pengar. En ökad förståelse för företagsperspektivet i arbetet med regelgivning hade troligen inte uppnåtts med en smalare ansats i arbetet. Regeringen har i denna del lagt en värdefull grund för det fortsatta arbetet med att förenkla för företagen. Vidare har regeringen i samtliga uppdrag med anledning av regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet under perioden 2006–2010 betonat vikten av samråd med näringslivet.³ Detta samråd har bedömts som centralt för att prioritera och inrikta arbetet mot det som företagen bedömer som mest angeläget för att skapa en märkbar förändring i vardagen. Utifrån dessa grundförutsättningar anser regeringen att tiden nu är mogen för en annan arbetsprocess, som framgår av redovisningen av det fortsatta förenklingsarbetet nedan.

Regeringen vill dock i sammanhanget peka på att de största positiva förändringarna för företagen och de som gett störst kostnadsminskning skett just inom departementens ansvarsområden. Exempel på detta är bl.a. åtgärder som genomförts inom Justitiedepartementets område genom lagändringar om frivillig revisionsplikt för vissa mindre aktiebolag, enklare regler för löpande bokföring och arkivering, enklare regler i årsredovisningslagen, regler om elektroniska företagsinteckningar samt regler om sänkt krav på aktiekapital i privata aktiebolag. Inom Arbetsmarknadsdepartementets område har förenklingsarbetet skett genom att lönekartläggning och jämställdhetsplaner upprättas vart tredje år i stället för varje år. Förenklingsarbetet har vidare skett i semesterlagen. Inom Finansdepartementets område har redovisningsperioden förlängts avseende mervärdeskatt till varje kvartal i stället för varje månad.

Enligt regeringens mening kan en märkbar positiv förändring i företagets vardag uppnås på olika sätt, inte bara genom förändringar av lagar och regler. Som regeringen bl.a. framhåller i skrivelsen Regelförenklingsarbetet 2006–2010 (skr. 2009/10:226) kan vänte- och handläggningstider liksom service och bemötande av myndigheter gentemot företagaren vara väl så viktiga beståndsdelar i arbetet. Regeringen tar nu därför steget fullt ut och utgår i ännu större utsträckning än tidigare från företagets vardag när åtgärder tas fram. Regeringen ger därför Tillväxtverket i uppdrag att genomföra projektet Förenklingsjakten. Projektet kommer att fokusera på de faktorer som företagare upplever som mest betungande i branscher som bedöms ha en tillväxtvilja, men där administrationen kring tillämpningen av regler upplevs som ett hinder för tillväxt. Arbetet bedrivs i tre faser 2012–2014 och inkluderar bl.a. observationer av hur företagen upplever och hanterar olika situationer och regelverkens krav samt myndigheternas bemötande i dessa situationer. Projektet förväntas leda till ett antal konkreta åtgärdsförslag och en ökad förståelse för vad företagen upplever som problematiskt i mötet med myndigheterna. Arbetet är inspirerat av det danska s.k. Burden Hunter-projektet som har ökat förståelsen för vad

³ Dnr N2007/5163/MK, dnr 2008/4837/MK, dnr N2009/5847/MK.

3.2.3 Skärpt tillämpning av konsekvensutredningsförfordningen

Regeringen delar Riksrevisionens rekommendation i den del som avser att konsekvensutredningarna ska uppfylla kravet att redovisa förslagets effekter för företagen. Däremot anser regeringen inte att detta bäst uppnås genom att ändra formuleringen i de styrdokument som finns för arbetet. Till exempel framgår det av förordningen om konsekvensutredningar att myndigheter *ska* genomföra en konsekvensutredning medan det i de riktlinjer som gäller för Regeringskansliet anges att förordningens 6 och 7 §§ *bör* tjäna som vägledning. Regeringens uppfattning är att problemet snarare är att det saknas stöd och hjälpmedel för att bl.a. uppskatta och kvantifiera andra kostnader än de administrativa i en konsekvensutredning. I arbetet 2011–2014 har regeringen därför pekat ut konsekvensutredningar som ett av fem områden för det fortsatta arbetet med att förenkla för företagen (se avsnitt 3.3.5 Bättre konsekvensutredningar). Regeringen har beslutat om ett antal uppdrag för att förbättra kvaliteten och beskrivningen av samtliga kostnader för företagen i konsekvensutredningen, som t.ex. uppdraget till Tillväxtverket som resulterade i hjälpmedlet Regelräknaren, uppdraget till Tillväxtanalys att ta fram beräkningsstöd och uppdraget till Statskontoret att bl.a. utvärdera Regelrådets verksamhet.⁴ Dessa uppdrag och andra vidtagna åtgärder finns beskrivna nedan.

Regelrådet har sedan rådet inledde sitt arbete 2008 fått in nära 1 300 remisser. Av dessa har Regelrådet avgett 567 yttranden. Resterande remisser har utmynnat i ett s.k. kanslisvar. Ett kanslisvar innebär att Regelrådet inte tagit ställning till förslaget eller till konsekvensutredningens kvalitet. Anledningen till kanslisvar är oftast att förslaget inte bedömts ha betydande ekonomiska konsekvenser för företagen.

Under de drygt tre år som Regelrådet verkat har, enligt rådet, konsekvensutredningarnas kvalitet inte nämnvärt förbättrats. Enligt Regelrådets årsrapporter var 54 procent av konsekvensutredningarna bristfälliga 2009. Motsvarande siffror för 2010 och 2011 var 61 procent respektive 58 procent.

Regeringen beslutade den 25 augusti 2011 om tilläggsdirektiv till Regelrådet (dir. 2011:71). I tilläggsdirektiven förtydligas att Regelrådet i sin rådgivande roll ska prioritera stödet till kommittéerna i deras arbete med konsekvensutredningar. Regelrådet ska även utveckla sin rådgivande roll till att ge råd och stöd, om detta begärs, vid upprättande av en konsekvensutredning. Regelrådet har också fått ett nytt uppdrag att, på begäran, bistå med att granska konsekvensutredningar på sådana förslag från Europeiska unionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige samt lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla. Regelrådet har även, i enlighet med tilläggsdirektiven,

⁴ Dnr N2010/7208/ENT, dnr N2011/4209/ENT och dnr N2012/1797/ENT.

upprättat en exempelsamling över hur konsekvenser kan beskrivas på ett bra sätt. Exempelsamlingen finns nu tillgänglig på Regelrådets webbplats. Vidare ska Regelrådet i sina yttranden lämna tydlig vägledning om hur konsekvensutredningar som bedöms som bristfälliga kan kompletteras.

Enligt regeringens mening har Regelrådet en betydande kunskap om vad en konsekvensutredning bör innehålla liksom hur konsekvenser kan beskrivas på ett godtagbart sätt. Genom det förtydligande av Regelrådets uppdrag som gjorts genom tilläggsdirektiven bedömer regeringen att den kunskap som Regelrådet besitter, på ett bättre sätt än tidigare, borde kunna komma regelgivarna till godo. Genom exempelsamlingen skapas dessutom mer transparens i Regelrådets granskning och bättre förutsättningar för att effekterna av förslagen redan från början blir bra beskrivna i en konsekvensutredning. En viktig del i Regelrådets arbete att tidigt i lagstiftningsprocessen aktivt medverka till att höja konsekvensutredningarnas kvalitet.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) fick den 30 juni 2011 i uppdrag av regeringen att föreslå en generellt tillämpbar modell eller flera alternativa sådana för hur kostnader och intäkter strukturerat kan analyseras och beskrivas i en konsekvensutredning.⁵ Avsikten med uppdraget var bl.a. att det skulle bli enklare att redovisa vilka indirekta effekter ett förslag kan få för företag och vilka direkta konsekvenser, utöver de administrativa, ett förslag kan få för företag. I redovisningen redogörs för ett antal teoretiska beräkningsmodeller som kan utgöra ett underlag för hur kostnader och nyttor kan beskrivas i en konsekvensutredning. Tillväxtanalys har tidigare haft i uppdrag att bl.a. analysera vilken påverkan direkta och indirekta kostnader har på företag och samhällsekonomin i stort.⁶ Den forskning som har bedrivits inom ramen för uppdraget har uppmärksamrats internationellt, och har även kunnat användas av Riksrevisionen i granskningen av förenklingsarbetet.

Regeringen är väl medveten om de indirekta kostnadernas betydelse för företagen och har för avsikt att vidareutveckla resultaten i Tillväxtanalys redovisning avseende beräkningsmodeller. Detta fortsatta arbete kommer att innefatta att ta fram konkreta beräkningsstöd och standardvärden för vissa beräkningsparametrar för olika typer av kostnader som ska beskrivas i en konsekvensutredning. Ett mer standardiserat arbetssätt i fråga om beräkningar av olika typer av kostnader förväntas kunna bidra till att höja konsekvensutredningarnas kvalitet.

Tillväxtverket fick i regleringsbrevet för 2011 i uppdrag att utveckla ett verktyg, Regelräknaren, som är ett stöd för regelgivarna i beräkningarna av de administrativa kostnader i samband med att en konsekvensutredning görs. Regeringen bedömer att Regelräknaren, som presenterades av Tillväxtverket i oktober 2011, har gjort det lättare att beskriva de administrativa kostnaderna som ett regelförslag kan medföra. Regeringen gör bedömningen att uppdraget till Tillväxtverket legat i linje

⁵ Dnr N2011/4209/ENT.

⁶ Dnr N2009/9578/KLS.

med en av de rekommendationer som gavs av OECD inom ramen för det s.k. EU 15-projektet.⁷

Sedan 2006 har det vid ett flertal tillfällen getts information och utbildning i att göra konsekvensutredningar. Tillväxtverket genomför sådana utbildningar för regelgivare på myndighetsnivå, för närvarande, fyra gånger per år. Syftet med utbildningarna är att ge regelgivare kunskap, inspiration och verktyg som kan användas i konsekvensutredningsarbetet. Utbildningarna utvärderas löpande och får genomgående bra kritik från deltagarna. Regelrådet medverkar vid dessa utbildningar. Inom Regeringskansliet har det genomförts fyra informationstillfällen samt en serie om sex seminarier om konsekvensutredningsarbetet. Även Regelrådet har en roll i fråga om utbildningar, då rådet ansvarar för ett avsnitt om konsekvensutredningar vid den utbildning som arrangeras av kommittéservice. Regelrådet träffar också representanter för departement och myndigheter för att bl.a. diskutera konsekvensutredningar.

3.2.4 Riksrevisionens fördjupade analys av konsekvensutredningar inom skatteområdet

Riksrevisionen har valt att göra en fördjupad analys av skatteområdet. Man har valt ut fem regeringsförslag som lett till ökade regelkostnader på detta område. Syftet har varit att undersöka varför de administrativa kostnaderna för företagen har ökat på skatteområdet trots regeringens satsning på att förenkla för företagen. De fem förslagen är:

- Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt inom byggsektorn (prop. 2005/06:130 som beslutades den 23 mars 2006).
- Personalliggare i restaurang- och frisörverksamhet (prop. 2005/06:169 som beslutades den 16 mars 2006).
- Kassaregister i kontantbranschen (prop. 2006/07:105 som beslutades den 22 mars 2007).
- Dokumentationsskyldighet vid internprissättning (prop. 2005/06:169 som beslutades den 16 mars 2006).
- Fakturamodellen för ROT och RUT (prop. 2008/09:77 som beslutades den 27 november 2008).

Inledningsvis kan det noteras att tre av de fem förslagen beslutades av den dåvarande socialdemokratiska regeringen, dvs. innan nuvarande regering beslutade om målsättningar och hur arbetet med att förenkla för företagen skulle bedrivas.

Riksrevisionens fördjupade analys fokuserar bl.a. på kvaliteten på konsekvensutredningen och Regelrådets yttrande avseende respektive förslag.

Regeringen kan konstatera att förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (nedan kallad konsekvensutredningsförordningen), som numera styr utformningen av konsekvensutredningarna, trädde i kraft den 1 januari 2008. Vidare vägleds Regeringskansliets arbete med konsekvensutredningar av en

⁷ *Better Regulation in Europe – Sweden*, OECD, 2010.

statssekreterarskrivelse.⁸ Både konsekvensutredningsförordningen och statssekreterarskrivelsen har dock tillkommit efter det att merparten av de analyserade propositionerna lagts fram. Regeringens arbete med att höja standarden i konsekvensutredningar har lett till nya och mer enhetliga krav på innehållet i konsekvensutredningarna. Detta väntas bidra till en förbättring av kvaliteten på framtida konsekvensutredningar.

I fråga om konsekvensutredningarnas kvalitet anför Riksrevisionen att det saknas alternativa förslag till det förslag som läggs fram av regeringen. Det handlar om förslag vars syfte är att skapa en effektivare skattekontroll. Propositionerna bygger vidare på tidigare arbeten från bl.a. utredningar. I denna kedja av arbeten har flera alternativa förslag vägts mot varandra. Att man inte återupprepar alla alternativ i propositionen innebär således inte att alternativa förslag inte har övervägts. Regeringen vill även framhålla att när det gäller förslag om effektivare skattekontroll är alltid ”nollalternativet” ett alternativt förslag till det som läggs fram.

Det kan även ifrågasättas varför Riksrevisionen valt att fokusera analysen på punkten ”Regelrådets yttrande” eftersom samtliga analyserade ursprungliga förslag kom innan Regelrådet hade inrättats och fått sina ledamöter utsedda. Regeringen kan bara konstatera att Riksrevisionen i den slutliga granskningsrapporten vidhåller att Regelrådets yttrande är en punkt som förtjänar fokus vid analysen.

Den omvända skattskyldigheten för byggtjänster stod enligt Tillväxtverkets beräkningar för den största ökningen av de administrativa kostnaderna på skatteområdet 2006–2010. På grund av svårigheterna att på förhand uppskatta lagändringens konsekvenser för företagen gav regeringen även Skatteverket i uppdrag att utvärdera den omvända skattskyldigheten för byggtjänster.

Standardkostnadsmodellen har, som påpekats av Riksrevisionen, sina brister. Men den är en internationellt vedertagen metod som används av bl.a. EU:s medlemsstater vid beräkning av företagens administrativa kostnader. Metoden bygger på att man jämför ett normaleffektivt företag i dagens system med ett normaleffektivt företag efter det att en förändring av reglerna genomförts. Detta innebär att man ska jämföra med en situation i dag där företagen vet vilka regler som gäller och har upparbetat en rutin för hur de ska uppfylla dagens informationskrav med en likartad situation efter det att reglerna förändrats. Detta innebär att initialkostnader, som att lära sig det nya regelverket, enligt metoden inte ska inkluderas i mätningarna. Vid Tillväxtverkets första mätning av de administrativa kostnaderna av omvänd skattskyldighet för byggtjänster togs initialkostnader felaktigt med, vilket ledde till att verket var tvunget att låta göra om mätningarna av de administrativa kostnaderna på detta område.

När det gäller fakturamodellen kritiserar Riksrevisionen den omständigheten att konsekvensutredningen i huvudsak innehåller beskrivande resonemang om de konsekvenser som förväntas uppkomma medan det däremot inte gjorts några närmare beräkningar. Som

⁸ Statssekreterarskrivelse med riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet (N2008/5953/MK).

Riksrevisionen därefter påpekar har inte heller Tillväxtverket efter reglernas införande närmare kunnat beräkna kostnaderna på grund av för stor osäkerhet avseende hur många företag som berörs. Regeringen vill med detta framhålla att, även om naturligtvis kostnaderna är av stor betydelse, bör beräkningen av de exakta kostnaderna inte ensamt vara avgörande för om en konsekvensutredning är godtagbar eller inte. Hänsyn bör tas till huruvida konsekvenserna är tillräckligt väl redovisade och svårigheterna att genomföra beräkningar bör också beaktas.

Sammanfattningsvis ser regeringen positivt på Riksrevisionens granskning. Regeringen vill dock förtydliga att ett utlåtande från Regelrådet inte var möjligt, eftersom rådet inte fanns på plats vid den tidpunkt när förslagen lades fram. När det gäller de konsekvensutredningar som analyserats av Riksrevisionen, bör dessa ses i ljuset av att merparten av förslagen utarbetats före det att regeringen beslutat om att höja standarden på konsekvensutredningar. Regeringen strävar efter att även på skatteområdet utarbeta så heltäckande konsekvensutredningar som möjligt.

3.2.5 Uppföljning av befintligt regelverk

Riksrevisionen anser att uppföljningen av befintliga regelverk bör stärkas. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det är av största vikt att regelgivare följer upp och utvärderar konsekvenserna av sina regler, så att de fortfarande är aktuella och ändamålen med dem uppnås. Det finns i dag styrande dokument och riktlinjer som föreskriver att regler ska följas upp. Det framgår av 8 § i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning att myndigheterna ska följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd. I Statsrådsberedningens riktlinjer framgår att uppföljning är en lika viktig del i arbetet som regelgivningen.⁹ Regler ska löpande följas upp och effekterna och behovet av dem analyseras och ställas mot de avsedda målen med regleringen. Regeringen har för avsikt att se över om rutinerna kring uppföljning och utvärdering av regler kan stärkas.

3.2.6 Bredare mandat för Regelrådet

Riksrevisionen rekommenderar att Regelrådets mandat ska breddas så att rådet i sina yttranden beaktar samtliga konsekvenser av regelgivning för företag, inte enbart företagens administrativa kostnader. Regeringen konstaterar att det redan i dag ingår som en del i Regelrådets yttranden att redogöra även för andra konsekvenser än de rent administrativa. Detta görs genom att Regelrådet tar ställning till hur kostnader och andra konsekvenser beskrivits i konsekvensutredningen. Samtidigt framgår det av Regelrådets statistik att kvaliteten på konsekvensutredningarna inte förbättras. Andelen konsekvensutredningar där andra kostnader av betydelse för företagen finns med har inte ökat sedan inrättandet av Regelrådet. För att samtliga kostnader ska bli bättre belysta har

⁹ Att styra genom regler? Checklista för regelgivare (PM 1995:2 i Ds 1998:52).

regeringen därför för avsikt att ta fram metoder för att beräkna andra kostnader än de administrativa.

Det framgår av Regelrådets direktiv att regeringen avser att vid återkommande tidpunkter utvärdera effekterna av rådets verksamhet.¹⁰ Mot denna bakgrund gav regeringen den 29 mars 2012 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Regelrådets verksamhet.¹¹ Uppdraget är ett steg i att skapa bättre förutsättningar för mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv regelgivning. I uppdraget ingår att utvärdera rollfördelningen mellan Tillväxtverket, Ekonomistyrningsverket och Regelrådet i syfte att optimera och effektivisera arbetsprocesserna avseende konsekvensutredningar, vilket ligger i linje med en av OECD:s rekommendationer inom ramen för det s.k. EU 15-projektet.¹² Den utvärdering som görs av Statskontoret kommer att vara ett underlag för det fortsatta arbetet med att optimera och effektivisera Regelrådets verksamhet och mandat liksom de övriga aktörernas arbete med konsekvensutredningar. Statskontoret ska rapportera uppdraget till Näringsdepartementet senast den 15 oktober 2012.

Enligt Riksrevisionens uppfattning skulle det tilläggsdirektiv till Regelrådet som beslutades i augusti 2011 innebära en risk för att Regelrådet försvagas genom minskad självständighet och för att rådet får mindre tid att ägna åt den granskande verksamheten.¹³ Vidare anser Riksrevisionen att fokus även fortsättningsvis bör vara att betona regelgivningens ansvar för att höja kvaliteten i konsekvensutredningarna och förbättra utformningen av konsekvensutredningar. Regeringen delar Riksrevisionens mening att huvudansvaret för att upprätta en konsekvensutredning ska ligga på regelgivaren.

När det gäller Regelrådets självständiga roll vill regeringen peka på att Regelrådet inrättades som ”ett för regeringen och förvaltningsmyndigheter under regeringen rådgivande organ”.¹⁴ Regelrådets roll är att bistå regelgivarna i arbetet med förenklingar för företagen och är rådgivande i förhållande till regelgivarens ordinarie berednings- och beslutsorganisation. Regelrådet ska också granska och bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet. Avsikten med Regelrådet har inte varit att införa ett organ som kontrollerar regelgivaren. Regelrådet är en del i det arbete som regeringen bedriver för att förenkla för företagen. Som ovan nämnts har Regelrådet en betydande kunskap om vad en konsekvensutredning bör innehålla liksom hur konsekvenser kan beskrivas på ett godtagbart sätt. Mot bakgrund av att konsekvensutredningarnas kvalitet inte förbättrats nämnvärt under den tid som Regelrådet har verkat, är det ett rimligt antagande att den kunskap som rådet besitter inte i tillräcklig utsträckning kommit regelgivarna till del.

¹⁰ Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda (dir. 2008:57).

¹¹ Dnr N2012/1797/ENT.

¹² *Better Regulation in Europe – Sweden*, OECD, 2010.

¹³ Dir. 2011:71.

¹⁴ Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda (dir. 2008:57).

Riksrevisionens granskning av regelförenklingsarbetet inriktar sig på perioden 2006–2010. Hösten 2011 presenterade regeringen fem områden för den fortsatta inriktningen av arbetet för perioden 2011–2014. Regeringen breddar nu detta arbete till att även omfatta andra kostnader för företagen än de administrativa. Samråd med näringslivet för inriktning och prioritering av arbetet är fortsatt viktigt. Arbetet ska utgå från företagets vardag när åtgärder tas fram.

Det fortsatta förenklingsarbetet inriktas på de områden som bedöms ha störst potential att ge en märkbar positiv förändring i företagets vardag. Dessa områden är:

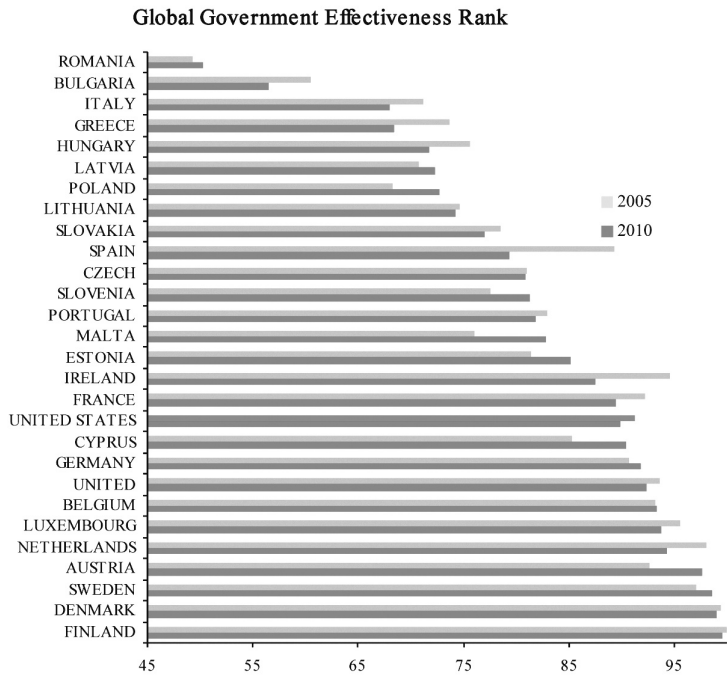
1. Sänkta kostnader för företagen
2. Minskat och förenklat uppgiftslämnande
3. Förenklade myndighetskontakter på läns- och kommunal nivå
4. Uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet
5. Bättre konsekvensutredningar

3.3.1 Sänkta kostnader för företagen

En viktig faktor för tillväxt och sysselsättning är att svenska företag har konkurrenskraftiga förutsättningar i förhållande till omvärlden. Utformningen och tillämpningen av de regelverk som omger företagande utgör en sådan grundläggande förutsättning. Sverige rankas högt i majoriteten av alla internationella jämförelser av länders konkurrenskraft.¹⁵ Det publiceras varje år ett antal jämförelser av länders relativa konkurrenskraft. De mest välkända jämförelserna med bred ansats är the Global Competitiveness Report (GCR) och the World Competitiveness Yearbook (WCY). Sverige kommer på fjärde plats i *GCR* för perioden 2012–2013, efter Schweiz, Singapore och Finland, och som nummer fem i 2012 års upplaga av *WCY*. I *WCY* kommer USA på första plats, därefter Hongkong, Singapore och Schweiz.

Andra jämförelser mellan länder fokuserar mer på enskilda aspekter av konkurrenskraft som t.ex. Världsbankens Cost of Doing Business, som mäter administrativa reglers effektivitet, och the Global Government Effectiveness Rank, som bl.a. behandlar kvaliteten på utformningen av reglerna. I Cost of Doing Business låg Sverige 2011 på 14:e plats och som nummer fem av EU:s medlemsstater. I the Global Government Effectiveness Rank ligger de nordiska länderna i topp med små skillnader sinsemellan. Finland hamnar i topp, tätt följt av Danmark och Sverige (se tabell nedan).

¹⁵ *Sweden's position in the global economy*, Christian Ketels, Globaliseringsforums rapport nr 2, Entreprenörskapsforum, 2012.



Source: World Bank Governance Indicators 2011. A x percentile rank implies that x percent of 213 countries in the world have a lower ranking on the indicator in that year. The WGI summarize information from 30 existing data sources on views and experiences of citizens, entrepreneurs, and experts in the public, private and NGO sectors. Government effectiveness captures perceptions of the quality of public services and the civil service; the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.

Arbetet med att förenkla för företagen syftar ytterst till att skapa fler och växande företag och därigenom bidra till regeringens övergripande mål om ökad sysselsättning och ett minskat utanförskap. Små företag (0–49 anställda) utgör hela 99 procent av samtliga företag i Sveriges näringsliv. Enbart mikroföretagen (0–9 anställda) utgör 96,4 procent av företagen i landet. Små företag står för ungefär 40 procent av förädlingsvärdet och omsättningen samt för 45 procent av antalet anställda. Små företag står därmed för en stor del av de värden som skapas i det svenska näringslivet.

Av små företag drivs 23 procent av kvinnor och 77 procent av män. Av Tillväxtverkets rapport Kvinnors och mäns företagande framgår att upplevelsen av lagar och myndighetsregler som ett hinder för tillväxt är relativt lika för män och kvinnor som driver företag (20 respektive 22,2 procent). Lagar och myndighetsregler kommer på en tredje plats efter brist på egen tid och konkurrens från andra företag när kvinnor och män får svara på vad som hindrar deras företag från att växa.¹⁶

Små företag bär en proportionellt sett större regelkostnad jämfört med större företag. Tillväxtverket har haft i uppdrag att redogöra för eventuella skillnader i utvecklingen av de administrativa kostnaderna för

¹⁶ Kvinnors och mäns företagande. Företagens villkor och verklighet. Tillväxtverket, april 2012.

små respektive stora företag.¹⁷ Av undersökningen framgår att framför allt de mindre företagen gynnats av regeringens arbete, vilket speglar att arbetet med att förenkla för företagen i stor utsträckning utgår från det mindre företagens villkor. Ett regelverk som är anpassat för små och medelstora företag fungerar också i allmänhet väl även för stora företag, i enlighet med principen Tänk småskaligt först. Det är viktigt att inte införa undantag eller särregler för småföretag som skapar tröskeleffekter och tillväxthinder.

Regeringens mål för perioden 2012–2020 är att de administrativa kostnaderna ska vara lägre 2020 än 2012. Denna målsättning gäller inom samtliga departements områden. Målet kommer att följas upp genom Regelrådets granskningar av administrativa kostnadsberäkningar i konsekvensutredningarna. För att öka jämförbarheten med andra länder kommer uppföljningsmetoden att vara i linje med hur andra medlemsstater inom EU har valt att följa upp arbetet med administrativa kostnader.

Regeringen väljer även att sätta större fokus på fler kostnader än enbart de administrativa kostnaderna, då regler resulterar i fler kostnader än enbart administrativa kostnader för företagen. Dessa kostnader ska beskrivas i en konsekvensutredning redan i dag, men det görs inte alltid i tillräcklig omfattning eftersom bl.a. tillförlitliga beräkningsstöd saknas.

För arbetet med att mäta och följa upp administrativa kostnader finns en internationellt vedertagen och beprövad metod, den s.k. standardkostnadsmodellen. Det saknas däremot beprövade modeller för att följa upp andra kostnader, t.ex. kostnader för att fullfölja andra krav än de administrativa som följer av lagstiftningen. Det blir därför viktigt att ta fram en modell för beräkning av företags samtliga kostnader till följd av regler och att utveckla det uppdrag som Tillväxtanalys rapporterade in i juni 2012.¹⁸ När en modell finns på plats är det även viktigt att utveckla stödfunktioner för beräkningar av företagens samtliga kostnader till följd av regler.

Regelrådet granskar i dag nya och ändrade regler utifrån om man i förslaget valt den lösning som innebär lägst administrativ kostnad. Regelrådet granskar även att andra kostnader för företag är belysta i konsekvensutredningen. Genom Regelrådets granskning av konsekvensutredningar finns goda förutsättningar att följa upp om kostnader minskar eller ökar för företagen.

3.3.2 Minskat och förenklat uppgiftslämnande

Ett ständigt återkommande irritationsmoment hos många företag är att behöva lämna liknande uppgifter till flera statliga myndigheter. Detta innebär en kostnad även för myndigheterna. Att förenkla och minska uppgiftslämnandet för företagen bedöms ha stor potential för att förenkla vardagen för företagaren med minskad irritation som följd. Regeringen beslutade därför den 26 april 2012 om kommittédirektiv till en utredning

¹⁷ Skillnader i utvecklingen av administrativa kostnader för små och stora företag 2006 – 2010. Tillväxtverket info 0392, 2011.

¹⁸ Dnr N2012/2354/ENT.

om ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35). I uppdraget ingår att presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företag till statliga myndigheter i de flesta fall endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Vidare ingår i uppdraget att redovisa bl.a. de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att skapa ett system där uppgifter som företagen lämnar kan användas av flera myndigheter och leda till ett informationsutbyte mellan myndigheterna. Ett delbetänkande ska lämnas den 1 mars 2013 och ett slutbetänkande den 29 november 2013.

Den 20 oktober 2011 gav regeringen 13 myndigheter i uppdrag att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande.¹⁹ Ytterligare en myndighet har anslutit sig till arbetet. Uppdraget har inneburit att myndigheterna kartlagt vilka uppgifter de hämtar in från företagen. Kraven har samlats i en databas. Resultatet av kartläggningen utgör en viktig grund i utredningens arbete.

Av den delredovisning som inkom den 20 juni 2012 framgår bl.a. att det som ett resultat av arbetet nu finns en samlad kunskap om hur företags uppgiftslämnande ser ut till de myndigheter som omfattas av uppdraget, en kunskap som möjliggör ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande. Uppdraget har enligt Bolagsverket gett ökad kunskap om möjligheterna att återanvända uppgifter inom och mellan myndigheter, i stället för att begära in dem från företagen. Uppdraget har även visat den potential som finns och de åtgärder som kan vidtas framöver. Sammanlagt har 1164 uppgiftskrav kartlagts och den redovisade ärendevolymen uppgår till 94 558 369 ärenden. Jordbruksverket har flest uppgiftskrav i kartläggningen (388 stycken) medan Trafikanalys har det minsta antalet med fem uppgiftskrav. Sett till ärendevolym står Skatteverket för den absolut största insamlingen, nämligen 73 procent av den totala volymen.²⁰

Den översiktliga kartläggningen visar enligt Bolagsverket på områden att undersöka vidare. Exempelvis riktar sig ett stort antal uppgiftskrav mot specifika branscher och det finns förutsättningar att närmare utreda om dessa kan samordnas. Många uppgiftskrav innebär att uppgifter lämnas till följd av en viss händelse, vilket kan analyseras vidare för att skapa stöd till företagets process. Kartläggningen visar att det redan nu sker en hel del återanvändning, men att uppgifter i flera fall samlas in både från företag och från någon annan källa. Enligt Bolagsverket kan flera myndigheter redan i dag återanvända uppgifter från andra myndigheter. Samtidigt finns ett behov av att fortsätta arbetet genom att myndigheterna gemensamt arbetar fram lösningar för att skapa en smidigare hantering av grundläggande uppgifter om företag och för att hålla kartläggningens resultat uppdaterat. Regeringen beslutade därför den 24 maj 2012 om att förlänga uppdraget till myndigheterna som nu ska slutredovisas den 29 november 2013.²¹

¹⁹ Dnr N2011/5884/ENT.

²⁰ Dnr N2012/311/ENT.

²¹ Dnr N2012/311/ENT.

3.3.3 Förenklade myndighetskontakter på läns- och kommunal nivå

Skr. 2012/13:5

Under perioden 2006–2010 inriktades arbetet med att förenkla för företagen främst på den internationella och nationella nivån med departement och centrala myndigheter. En majoritet av alla företag har regelbundna kontakter med myndigheter på lokal och regional nivå i samband med tillämpning av regler, exempelvis vid tillståndsansökningar eller när myndigheter utövar tillsyn. I olika sammanhang har det uppmärksammats att myndigheter på lokal och regional nivå ibland brister i förståelsen för företagets villkor och för vad som är viktigt för företagen i handläggning av enskilda ärenden. För att nå regeringens övergripande mål om en märkbar positiv förändring i företagets vardag är det viktigt att arbetet med att förenkla för företagen breddas och får ökat genomslag även på lokal och regional nivå.

Regeringen gav i juni 2011 Tillväxtverket i uppdrag genomföra insatser för att förenkla för företagen på kommunal nivå. Samtliga länsstyrelser fick samtidigt motsvarande uppdrag att förenkla för företagen på länsnivå. Länsstyrelsen i Kronobergs län har uppdraget att samordna länsstyrelsernas arbete. Tillväxtverket ska bistå Länsstyrelsen i Kronobergs län i det arbetet. Det är ett långsiktigt arbete med årliga delrapporteringar och uppdragen ska slutredovisas i mars 2015. Uppdragen till Tillväxtverket och länsstyrelserna är i stora delar lika och båda syftar till att förenkla företags myndighetskontakter med kommuner och länsstyrelser. I uppdragen betonas dialog och kommunikation med företag och branschorganisationer, användningen av goda exempel samt utbildning av personal i kommuner och länsstyrelser för att öka förståelsen för företagets villkor. Prioriteringen av åtgärder ska göras med hänsyn till vad företagen anser som mest angeläget, samtidigt som särskild vikt ska läggas vid förutsättningar för små företag i kritiska skeden av ett företags livscykel som exempelvis etablering, expansion och flytt. Uppdraget till Tillväxtverket och länsstyrelserna är ett genomförandeuppdrag i den bemärkelsen att om de ovan nämnda parametrarna är uppfyllda, ska insatser genomföras.

Tillväxtverket har som en del i uppdraget inrättat ett s.k. förenklingsforum. Under våren 2012 har forumet samlat representanter från myndigheter, departement, SKL och Länsstyrelsen i Kronobergs län. Forumet möjliggör regelbundet utbyte mellan den nationella, regionala och lokala nivån avseende vilka effekterna blir för företagen vid tillämpning av lagstiftningen. Inom forumet kan aktörer på olika nivåer i regelgivningskedjan föra en dialog och utbyta erfarenheter i syfte att genomföra konkreta insatser för att företagen ska uppleva kommunens tillämpning av regelverk som enklare och tydligare. För genomförande av konkreta åtgärder kommer arbetsgrupper att tillsättas. Inrättandet av förenklingsforum ligger även i linje med de rekommendationer OECD lämnat inom ramen för granskningen av Sverige ur ett regelreformeringsperspektiv inom ramen för det s.k. EU 15-projektet.²² Inom

²² *Better Regulation in Europe – Sweden*, OECD, 2010.

ramen för det kommunala uppdraget har Tillväxtverket skapat en referensgrupp med representanter från departement, myndigheter, kommuner, SKL, Länsstyrelsen i Kronobergs län, NNR och andra näringslivsorganisationer.

Tillväxtverket har, i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), erbjudit kommunerna utbildningar. Två utbildningar genomförs inom ramen för uppdraget där den ena, Förenkla – helt enkelt, riktar sig till alla anställda i kommunen som möter företag i sin vardag och utmynnar i en handlingsplan för hur kommunen kan förenkla för företagen. Av SKL:s utvärdering framgår att en majoritet av deltagarna anser att utbildningen har varit bra eller mycket bra. Den andra utbildningen har ett mer uttalat kommunikativt fokus och syftar till att ge handläggare inom bygglov, miljötillsyn, livsmedelskontroll m.m. stöd i arbetet med att kommunicera och bemöta företag inom ovan nämnda områden.

Tillväxtverket har även analyserat Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) undersökning Insikt²³ i syfte att lyfta fram goda exempel på åtgärder som kommunerna har genomfört för att förbättra företagsklimatet. De fem myndighetsområden som omfattas av undersökningen är handläggning av ansökningar om bygglov, handläggning av ansökningar om markupplåtelser (tillfälliga sådana enligt ordningslagen), handläggning av ansökningar om serveringstillstånd, utövande av miljö- och hälsoskyddstillsyn och utövande av brandtillsyn. Den analys som Tillväxtverket har gjort av de mest framgångsrika kommunerna i undersökningen visar bl.a. att tydlighet, tillgänglighet och snabb ärendehantering är viktiga faktorer för att rankas högt av företagen. Kundfokus, förståelse av sin roll och tydlig kommunikation av de beslut som tas är andra faktorer som lyfts fram i analysen.

I den delrapport som Tillväxtverket och länsstyrelserna lämnade in till Regeringskansliet i mars 2012 ingick även att prioritera tidigare föreslagna åtgärder utifrån det som företagen såg som mest angeläget. Av tidigare föreslagna åtgärder²⁴ har Tillväxtverket för avsikt att under hösten 2012 prioritera arbetet med samordnad information till företag om regelverkens krav. Åtgärden syftar till att företagen ska ha tillgång till information som beskriver vad som gäller enligt regelverken generellt men även mer specifikt i den enskilda kommunen. Informationen ska även vara enkel att hitta för företag. Arbetet inleds med ett pilotprojekt där Tillväxtverket tillsammans med ett antal centrala myndigheter och ett urval kommuner tillsammans väljer ut ett mindre antal regelkrav som man går igenom för att se hur samarbetsformer, informationsspridning och hänvisningar till gemensam information kan bli bättre. Under hösten 2012 kommer Tillväxtverket även att prioritera arbetet med insatsen rådgivning, service och myndighetsutövning. Inom ramen för arbetet på kommunal nivå har Tillväxtverket föreslagit ytterligare insatser som t.ex.

²³ Insikt är en kvalitetsmätning som är upplagd enligt SCB:s etablerade analysmodell Nöjd-Kund-Index (NKI). 166 kommuner deltog i den undersökning som SKL presenterade i september 2011. Det innebär att undersökningen omfattade ca 28 000 företag som har varit i kontakt med kommunen i olika myndighetsärenden. SKL har för avsikt att genomföra undersökningen vartannat år.

²⁴ Dnr N2010/4398/MK.

att tydliggöra handläggningstider för företag och stödmaterial till kommunen. Insatserna kommer att genomföras under resterande uppdragsperiod.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har under samma period arbetat med att förankra uppdraget hos samtliga länsstyrelser, lägga grunden för en långsiktig kommunikation och ordna arbetsmöten för företagare samt för andra aktörer som också har regeringens uppdrag att förenkla för företagen. Landshövdingen i Kronobergs län bjöd i början av februari 2012 in generaldirektörer för myndigheter som har ett förenklingsuppdrag, ansvarig statssekreterare i Näringsdepartementet och representanter från NNR. Syftet med mötet var att diskutera prioriteringar, skärningspunkter i de olika förenklingsuppdragen samt hur aktörerna med gemensamma krafter kan driva arbetet framåt. Utöver löpnade kontakter mellan länsstyrelser och företagare har även Länsstyrelsen i Kronobergs län under 2011 genomfört två strategiska samtal där företagare och länsstyrelsens medarbetare har diskuterat och prioriterat förslag till förenklingsåtgärder för företagen.

Uppdraget att förenkla för företagen är ställt till samtliga länsstyrelser. Det pågår ett omfattande arbete på länsstyrelserna som har bäring på förenklararbetet och i den första delrapporten från länsstyrelserna redovisas 94 förenklingsförslag. Det stora flertalet av förslagen är sådana som länsstyrelserna styr över själva som t.ex. handläggningssgaranti, kvittens till företagare av alla inkommande ärenden samt samordnad lantbrukskontroll och djurskyddstillsyn.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har tagit initiativ till ett antal pilotprojekt som vid ett bra utfall skulle kunna tillämpas även av andra länsstyrelser i deras förenklingsuppdrag. Ett av dessa genomför Länsstyrelsen i Kronobergs län tillsammans med kommunerna i länet och syftar till att skapa ett gott företagsklimat, förbättra samarbetet mellan kommunerna och länsstyrelsen och tydliggöra vad som ryms inom ramen för kommunens och länsstyrelsens rådgivande roll i förhållande till den myndighetsutövande rollen. Ett samarbete har även inletts med Entreprenörregionen i sydvästra Sverige i syfte att få en mer enad syn på tillämpningen av strandskyddet i området. En tredje påbörjad pilotsatsning är att undersöka om det går att möjliggöra samordnad varudistribution för små företag. Även denna pilot kommer att genomföras i Kronoberg. Syftet med arbetet är att i större underlätta för små företag att i större utsträckning delta i offentlig upphandling.

3.3.4 Uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet

Regeringens förenklararbete är en angelägen fråga för företag och näringslivsorganisationer. Många förslag har lämnats in till myndigheter och departement om hur företagets vardag kan göras enklare. Förslagen ger en viktig inriktning för att veta att resurser läggs på det som gör skillnad i företagets vardag. Den 25 maj 2012 beslutade regeringen om ett uppdrag att bl.a. ge en återkoppling av de närmare 500 förenklings-

förslag som sedan 2007 kommit in från näringslivet till Regeringskansliet.²⁵ Utredaren ska, med förslagen som utgångspunkt, redovisa vilka av förslagen som lett till konkreta åtgärder. De förslag som kommit in och som rör Finansdepartementets ansvarsområde omfattas inte av uppdraget. Vidare ska utredaren bedöma om EU-direktiv på Näringsdepartementets område genomförts i svensk rätt på sådant sätt att det medfört kostnader för företagen som inte direkt följer av direktivet. Detta ligger även i linje med en av OECD:s rekommendationer till Sverige inom ramen för det s.k. EU 15-projektet.²⁶ I Storbritannien har man framgångsrikt arbetat med två ikraftträdandedatum för lagstiftning som rör företagen, i enlighet med den s.k. common commencement day-principen. Erfarenheten visar att detta inneburit minskade kostnader för företagen. Utredaren ska därför kartlägga vid vilka tidpunkter lagstiftning som rör företagen trätt i kraft under perioden 2010–2011. Både genomförande av EU-direktiv och ikraftträdandedatum, som ingår som en del i uppdraget, har framförts av näringslivet som angelägna åtgärder för att förenkla vardagen för företagen. Uppdraget ska redovisas senast den 28 december 2012.

Möjligheten att komma i kontakt med myndigheter för att påtala vad som är mindre bra i det regelsystem som företagaren måste följa är en viktig del i ett gott företagsklimat. Tillväxtverket har mot bakgrund av detta utvecklat webbplatsen enklareregler.se. Där kan företagare lämna synpunkter och förslag på förbättrade regler och rutiner i kontakten med myndigheter. Förslagssidorna är ett viktigt led i arbetet med att ge företagen återkoppling på inlämnade förslag. Tillväxtverket har fått i uppdrag av regeringen att ytterligare utveckla och förbättra detta stöd.²⁷

3.3.5 Bättre konsekvensutredningar

För att beslutsfattare ska kunna ta ställning till effekterna av ett förslag till nya eller ändrade regler krävs att förslagets konsekvenser utreds. Genom att förväntade effekter, både positiva och negativa, beskrivs på ett tydligt sätt i en konsekvensutredning förbättras förutsättningarna för att det fattas bra och väl underbyggda beslut och att reglerna blir ändamålsenliga.

I Tillväxtanalys rapport om beräkningsmodeller (se avsnitt 3.2.3) lyfts det fram att konsekvensutredningens omfattning bör stå i proportion till regelns förväntade konsekvenser. Ett möjligt tillvägagångssätt för att nå dit kan, enligt Tillväxtanalys, vara att dela in omfattningen i tre nivåer: små, medelstora och omfattande konsekvenser. Konsekvensutredningens omfattning bestäms sedan utifrån nivåerna. Genom det tidigare nämnda tilläggsdirektivet har Regelrådet fått i uppdrag att även analysera de kansasvar som innehåller en bedömning av om att konsekvenserna har begränsade effekter för företagen. Syftet med uppdraget är att få fram ett underlag som kan ligga till grund för ett ställningstagande till när en konsekvensutredning inte ska behöva upprättas. Rådet ska vidare

²⁵ Dnr N2012/2736/KLS.

²⁶ *Better Regulation in Europe – Sweden*, OECD, 2010.

²⁷ Dnr N2012/1666/ENT.

analysera konsekvensutredningar i syfte att få ett ställningstagande till om det ska införas en gräns eller ett gränsvärde för kostnader för när en fullständig konsekvensutredning ska upprättas. Att införa någon form av gränsvärden avseende kostnader eller nivåer för omfattningen är enligt regeringens mening relevant då det sannolikt underlättar för regelgivaren, eftersom konsekvensutredningsarbetet ofta upplevs som omfattande och resurskrävande.

För att höja konsekvensutredningarnas kvalitet, anser regeringen att det är viktigt att regelgivare prioriterar konsekvensutredningen i regelgivningsarbetet och att tillräckligt med tid och resurser avsätts genom hela regelgivningsprocessen. Konsekvensutredningen är en viktig komponent för ett heltäckande beslutsunderlag. Att beslutsfattare efterfrågar konsekvensutredningen, som en del av ett beslutsunderlag, är väsentligt för att kvaliteten ska höjas.

3.3.6 Förenklingsarbetet inom EU och OECD

Att regelverk är ändamålsenliga utifrån ett företagarperspektiv har varit en av de viktigare åtgärderna på EU-nivå för hantering av den ekonomiska krisen. EU:s tillväxtstrategi för det kommande decenniet, Europa 2020-strategin, betonar vikten av att förbättra företagsklimatet bl.a. genom arbetet med att förenkla för företag för att göra europeiska företag mer konkurrenskraftiga globalt.

Arbetet inom EU med att förenkla för företag är en förutsättning för att bl.a. annat säkerställa en effektiv inre marknad och för att nå målet om att skapa en märkbar positiv förändring i företagets vardag. En stor del av de svenska företagens regelbörda har sin grund i EU:s gemensamma regler. Av företagets administrativa kostnader är ungefär 50 procent hänförliga till EU-rättsliga krav.²⁸ När regelverket utarbetats på EU-nivå ska det omsättas nationellt och tillämpas likvärdigt i samtliga medlemsländer för att den inre marknaden ska fungera optimalt. För att skapa goda förutsättningar för tillväxt måste regelverket vara väl avvägnt när det gäller omfattning och innehåll, såväl på EU-nivå som nationell nivå. Arbetet med att förenkla för företag, tidsenligt och korrekt genomförande av EU-direktiv kräver kontinuerligt fokus. Det är därför en prioriterad fråga för Sverige att driva på förenklingsarbetet inom EU.

Europeiska kommissionens arbete med att förenkla för företag är baserat på principen smart lagstiftning, dvs. arbetet fokuserar på hela den politiska cykeln – alltifrån utformningen och tillämpningen av en författning fram till dess att den blir föremål för utvärdering och revidering. Europeiska kommissionen har haft två program för att förbättra den befintliga lagstiftningen. Det första är ett förenklingsprogram och det andra är programmet för att minska administrativa bördor. Dessa två program löper ut 2012. Europeiska kommissionen arbetar även med att minska bördor i ny eller ändrad lagstiftning bl.a. genom att förbättra arbetet med konsekvensutredningar, verka för ett gott genomförande av EU-lagstiftningen i medlemsstaterna samt genomföra utvärderingar av befintlig lagstiftning genom s.k. fitness checks. Sverige

²⁸ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, Regeringens skrivelse 2009/10:226.

deltar bl.a. i en högnivågrupp som följer och driver på Europeiska kommissionens arbete med att förenkla för företag. Frågor som Sverige särskilt lyfter fram i detta arbete, i likhet med i andra forum som exempelvis Konkurrenskraftsrådet och Europeiska rådets möten, är bl.a. att huvudprincipen vid utformning av regler alltid ska vara att ha det mindre företaget som utgångspunkt, dvs. principen Tänk småskaligt först, att samtliga lagstiftningsförslag ska åtföljas av en konsekvensutredning som belyser effekter och kostnader till följd av förslagen samt att arbetet med att minska bördan och byråkratin till följd av EU-lagstiftning fortsätter efter 2012.

Small Business Act (SBA) har antagits av Europeiska kommissionen och EU:s medlemsstater och syftar till att främja utvecklingen av små och medelstora företag. Tillväxtanalys har haft i uppdrag att utvärdera den svenska tillämpningen av SBA. Utvärderingen visar att regeringen har kommit långt i arbetet med att förverkliga de principer som följer av SBA, som t.ex. att arbeta för att balansera en verkningsfull politik och låga kostnader för företag, tillämpa särskilda åtgärder för småföretag som undantag och övergångsperioder och sätta upp och arbeta mot en målsättning om att minska de administrativa kostnaderna för företag.

Vid sidan av arbetet på EU-nivå deltar Sverige bl.a. i det arbete som OECD Regulatory Policy Committee bedriver. Sverige deltog bl.a. i det s.k. OECD EU 15-projektet 2008–2010, vilket mynnade ut i en slutrapport med totalt 50 rekommendationer för det framtida svenska arbetet med regelreformer och för hur arbetet i dessa frågor kan stärkas avseende arbetet på EU-nivå och på statlig, regional och lokal nivå.²⁹ Dessa rekommendationer utgör naturligtvis ett viktigt underlag för det fortsatta förenklingsarbetet och beaktas löpande i arbetet med att genomföra nya förenklingsåtgärder av varierande slag. Ett flertal av rekommendationerna får i dag anses vara uppfyllda eller vara på väg att genomföras.

Under senare har tid har OECD Regulatory Policy Committee arbetat med att ta fram en ny rekommendation avseende regelpolicy och styrning. Resultatet av arbetet kommer att vara viktigt att beakta i det fortsatta förenklingsarbetet. Sverige har inom ramen för OECD Regulatory Policy Committee aktivt deltagit i arbetet.³⁰ Rekommendationen, som antogs av OECD:s högsta beslutande organ den 22 mars 2012, ger förslag på praktiska åtgärder för att bl.a. underlätta för en öppen och tillgänglig statsförvaltning, förbättra styrningens effektivitet och ändamålsenlighet och utveckla lämpliga regelverk för olika marknader. Många ämnen utvecklas i den aktuella rekommendationen på ett mer fullständigt och mer praktiskt inriktat sätt än i tidigare rekommendationer från OECD. Det rör sig bl.a. om samråd, öppenhet och transparens i regelgivningsprocesser, konsekvensutredningar i förväg (ex ante) och uppföljning och utvärdering i efterhand (ex post) av regleras faktiska effekter, aspekter att beakta ifråga om regelgivning och styrning på statlig, regional och kommunal nivå, riskbedömning, regleringar och tillsynsfrågor. Rekommendationen är inte strikt bindande i sig men

²⁹ *Better Regulation in Europe – Sweden*, OECD, 2010.

³⁰ *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, 2012.

förväntas i ett senare skede följas av medlemsländerna i den utsträckning rekommendationens innehåll inte redan har tillämpats tidigare. Uppföljning av rekommendationen från OECD:s sida avses ske inom tre år från tidpunkten för dess antagande. Regeringens bedömning är att Sverige får anses uppfylla betydande delar av rekommendationen förhållandevis väl redan i dag, även om förbättringar och ytterligare insatser kan behöva ske i olika avseenden.

3.3.7 Förenklingsarbetet är en av flera viktiga åtgärder för ett bättre näringsklimat

Arbetet med att förenkla för företagen utgör en av flera viktiga åtgärder för att förbättra förutsättningarna för entreprenörskap och företagande och bör därför ses i ett sammanhang tillsammans med regeringens andra åtgärder för ett förbättrat näringsklimat. Att förenklingsarbetet måste ses tillsammans med regeringens politik i övrigt innebär också att förenklingssträvandena behöver vägas mot regeringens övriga målsättningar.

Som regeringen konstaterat ovan är det inte bara förändringar i regelsystemet som kan förenkla i företagets vardag. Samlad myndighetsinformation och gemensamma e-tjänster förenklar myndighetskontakter för blivande och befintliga företagare och har stor betydelse för måluppfyllelsen i förenklingsarbetet. Företagarsajten verksam.se är ett exempel på hur ett väl fungerande myndighetssamarbete har utvecklats till en efterfrågad tjänst av företagare. Under 2011 hade verksam.se drygt en miljon unika besökare, vilket är en fördubbling jämfört med 2010. Sju av tio av Sveriges företagare känner till verksam.se enligt en undersökning Tillväxtverket genomförde 2011 och drygt 90 procent av besökarna på verksam.se anser att tjänsten gör det enklare att starta och driva företag. Regeringens bedömning är att ett utökat utnyttjande av informations- och e-tjänster bidrar till att tillgodose företagarnas behov samt förenklar företagets vardag. Mot bakgrund av detta fattade regeringen i slutet av 2011 beslut om en förstärkning av verksam.se på totalt 40 miljoner kronor för perioden 2012–2014.

[Verksam.se](http://verksam.se) är också den elektroniska kontaktpunkten enligt EU:s tjänstedirektiv. Genom förmedlingsfunktionen för tillståndsansökningar och anmälningar ska kontaktpunkten förenkla för tjänsteföretag. Företagarsajten har av den s.k. Stoibergruppen³¹ lyfts fram som ett exempel på bra genomförande av EU-lagstiftning.

Regeringen har under mandatperioden också påskyndat och stärkt utvecklingen av e-förvaltningen. Regeringens inriktning för arbetet med e-förvaltning är att skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag, en öppnare och smartare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet, samt en effektivare offentlig verksamhet av hög kvalitet. I mars 2011 gav regeringen Skatteverket, Bolagsverket, Lantmäteriet och Transportstyrelsen i uppdrag att vara utvecklingsansvariga myndigheter

³¹ Europeiska kommissionens rådgivande högnivågrupp med representanter från näringslivet.

inom olika behovsområden.³² De fyra myndigheterna lämnade under 2011 en första rapport.³³ Regeringen beslutade i juli 2012 att inrätta en infrastruktur för säker meddelandeförmedling.³⁴ Beslutet innebär att alla medborgare och företag ska få säker elektronisk tillgång till myndighetspost. Under 2011 bedrev även E-delegationen (dir. 2009:19) ett antal förstudier kring enklare digitala möten: Mina fullmakter och Min ärendeöversikt. Delegationen har dessutom lagt fram flera förslag till förvaltningsgemensamma funktioner som gör det lättare för privatpersoner och företag att ha kontakt med myndigheter och kommuner.³⁵

Sverige rankas generellt sett relativt högt när gäller it-användning jämfört med andra länder, t.ex. i fråga om infrastruktur för telekom, tillgång till den senaste tekniken och it-mognad hos företag och privatpersoner. Men för att ytterligare stärka småföretags utveckling och konkurrenskraft tillsatte regeringen den 30 mars 2012 Utredningen om ökad it-användning i småföretag (dir. 2011:54). Utredningen ska bl.a. göra en kartläggning av småföretagens it-användning och -behov. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2012.

Regeringen fattade i april 2012 beslut om ett program för statsförvaltningens utveckling. Programmet ska vara ett stöd i myndigheternas arbete med att fortsätta att utveckla statsförvaltningen utifrån medborgarnas och företagens behov. Programmet beskriver bl.a. vikten av att pröva nya lösningar för bättre service till medborgare och företag. Statsförvaltningen uppmanas att bli mer innovativ och lättillgänglig och att bl.a. hitta sätt för att använda ny teknik för att förbättra och förenkla servicen till medborgare och företag. Ett led i detta arbete är det nationella rådet för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet (dir. 2011:42) som regeringen tillsatt och som ska presentera sitt arbete sommaren 2013. Programmet är en uppföljning av regeringens förvaltningspolitiska proposition Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) som lämnades till riksdagen 2010.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Utöver de åtgärder som redovisats i denna skrivelse avser regeringen inte att vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

³² Dnr N2011/1368/ITP.

³³ Dnr N2012/734/ITP.

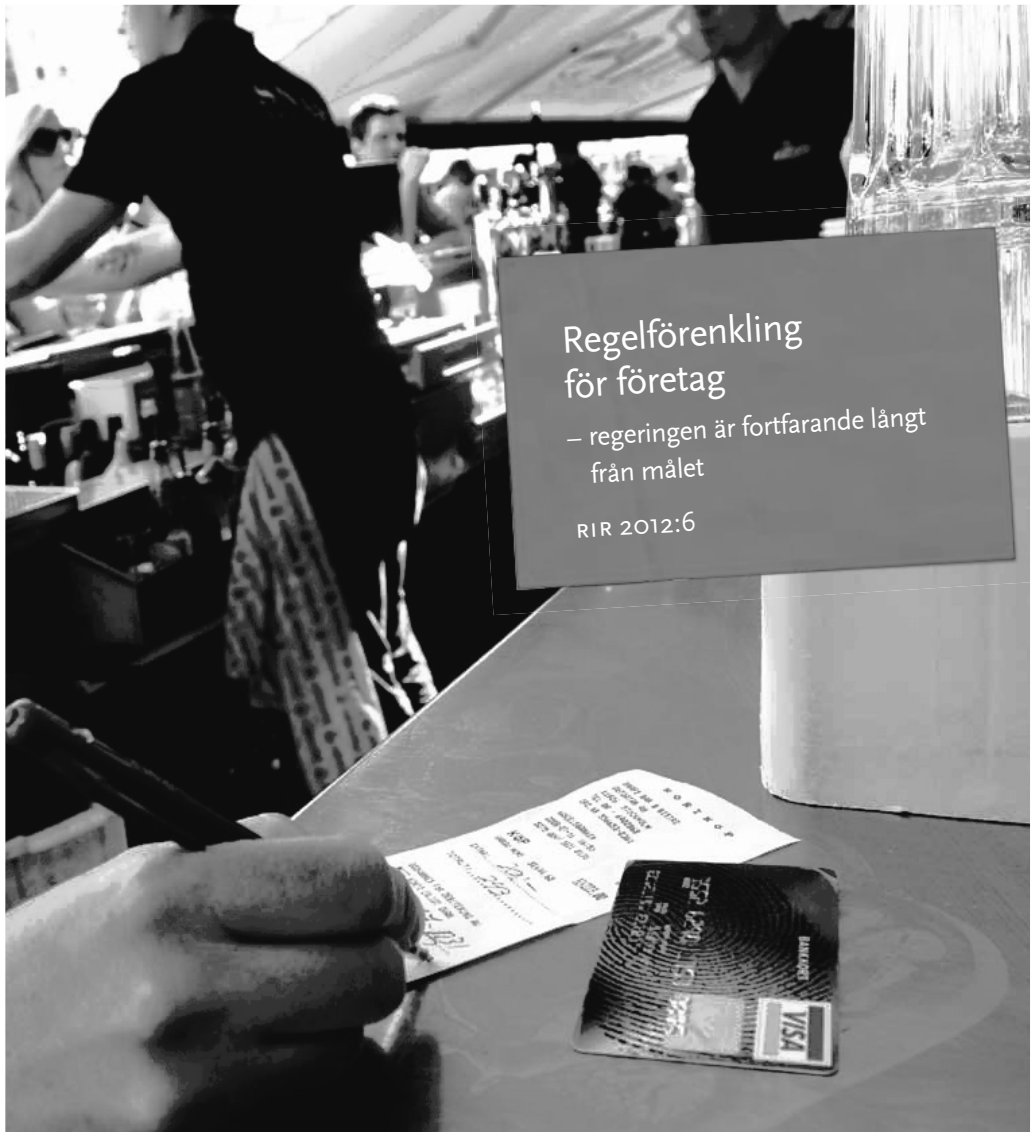
³⁴ Dnr N2012/3597/RS.

³⁵ SOU 2012:18.

5 Vidare behandling av Riksrevisionens rapport

Skr. 2012/13:5

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 278 6

RIR 2012:6

FOTO: INGVAR KARMHED, SCANPIX

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2012

RiR 2012:6

Regelförenkling för företag

– regeringen är fortfarande långt från målet



RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-03-12
DNR: 31-2011-0178
RIR 2012:6

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet

Riksrevisionen har granskat regeringens regelförenklingsarbete. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Landsbyggsdepartementet, Näringsdepartementet, Bokföringsnämnden, Bolagsverket, Jordbruksverket, Regelrådet, Skatteverket och Tillväxtverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och berörda myndigheter.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Anna Hansson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Krister Jensevik* och revisionsdirektör *Sofia Lidström* samt revisionsdirektör *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Anna Hansson

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet

Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Landsbyggsdepartementet, Bokföringsnämnden, Bolagsverket, Ekonomistyrningsverket, Jordbruksverket, Regelrådet, Skatteverket, Statskontoret, Tillväxtverket.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Motiv för granskning	16
1.3 Syfte och revisionsfrågor	16
1.4 Normer och bedömningskriterier	17
1.5 Granskningens genomförande	17
2 Reglers effekter för företagandet – teori	19
2.1 Reglers effekter – vad vet vi i dag?	19
2.2 Strukturomvandling ställer högre krav på förenklingar	23
2.3 Sammanfattning	25
3 Regeringens regelförenklingsarbete	27
3.1 Mål för regelförenklingsarbetet	27
3.2 Regeringens handlingsplan 2006–2010	28
3.3 Resultatet under perioden 2006–2010	32
3.4 Det framtida regelförenklingsarbetet	34
3.5 Hur bedrivs regelförenkling i andra EU-länder?	34
3.6 Historik och tidigare granskningar	35
3.7 Sammanfattning	37
4 Vad säger företagen?	39
4.1 Så här genomfördes undersökningen	39
4.2 Bakgrundsfrågor	40
4.3 Regelbördan i dag	43
4.4 Regelbördans utveckling	46
4.5 Kommunala regler	51
4.6 Andra företagsundersökningar	52
4.7 Sammanfattning	53
5 Granskning av regeringens genomförande	55
5.1 Regeringens val av delmål och mätmetod	55
5.2 Regeringens handlingsplan och samråd	56
5.3 Konsekvensutredningar	58
5.4 Regelrådet	60
5.5 Sammanfattning	66
6 Varför ökar kostnaderna på skatteområdet?	69
6.1 Trots satsningen på regelförenkling ökar kostnaderna på skatteområdet	69
6.2 Kvaliteten i beredningen av skatteförslagen	71
6.3 Vad säger företagen?	83
6.4 Effekter för företagen är dåligt belysta	88

forts.

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

7	Slutsatser och rekommendationer	91
7.1	Få företag upplever att regelverken har blivit enklare	91
7.2	Varför når inte regeringen målet?	92
7.3	Rekommendationer	97
	Källförteckning	99
	Bilagor	
Bilaga 1	Val av departement och myndigheter för intervjuer	103
Bilaga 2	Enkät och följebrev	105
Bilaga 3	Kvalitetsdeklaration - enkät	113

Sammanfattning

För att samhället ska fungera behövs ändamålsenliga regler. Liksom övriga delar av samhället påverkas näringslivet och företagen av en rad regler. Många gånger främjar regler också företagen genom att t.ex. skapa likvärdiga förutsättningar ur konkurrenssynvinkel. Regler som kringgärdar företagen är bl.a. bestämmelser kring start av företag, redovisning och bokföring samt skatteuppbörd.

Regler ger också upphov till kostnader. Utöver de direkta kostnader företagen har för att fullgöra sina skyldigheter ger regler också upphov till olika indirekta effekter på företags- och samhällsnivå. Till exempel kan regelverken påverka konkurrenstrycket, investeringsbeslut och företagens förmåga att anpassa sig till omvärldsförändringar.

Frågan om regelförenkling för att underlätta för företagen har varit aktuell under lång tid. Under mandatperioden 2006–2010 gjorde den dåvarande regeringen en satsning på att ytterligare förenkla regelverken för företag, ett arbete som i stora delar fortsatt under nuvarande regering. Enligt regeringen är regelförenkling ett viktigt medel för att nå regeringens övergripande mål att bryta utanförskapet genom att skapa fler jobb i fler och växande företag.

Granskningens bakgrund

Motiv: Regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet under perioden 2006–2010 var att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag, ett mål som kvarstår under nuvarande regering. Ett centralt delmål i regelförenklingsarbetet är målet att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk med 25 procent till 2010 (numera förlängt till 2012).

De administrativa kostnaderna minskade något under mandatperioden 2006–2010, men långt ifrån uppställt mål. På flera områden, såsom skatteområdet, har de administrativa kostnaderna tvärtom ökat. Regeringen har konstaterat att de administrativa kostnaderna inte fångar upp företagens samtliga kostnader till följd av regelverken, men påpekar samtidigt att man åstadkommit flera förbättringar för företagen som ligger utanför mätningarna. Hur stor påverkan dessa förbättringar har haft på det övergripande målet vet man dock inte.

Syfte: Syftet med granskningen är att undersöka i vilken utsträckning regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet har uppnåtts. Har företagen upplevt en positiv märkbar förändring i sin vardag? Utifrån detta resultat analyserar

Riksrevisionen också om regeringens delmål och verktyg bidrar till att uppfylla det övergripande målet, och om de är utformade på ett effektivt sätt.

Genomförande: Riksrevisionen tolkar regeringens övergripande mål som att målet med arbetet ska vara att företagen upplever ett enklare regelverk. Riksrevisionen har därför genomfört en enkätundersökning med 4 000 slumpmässigt utvalda företag med frågor om företagets syn på regelbördan i dag och regelbördans utveckling under de senaste fem åren. Med hjälp av dokumentstudier och intervjuer har Riksrevisionen också undersökt om regeringens delmål och verktyg bidrar till att uppfylla det övergripande målet.

Riksrevisionen har också gjort en fördjupad analys av fem förslag som lett till ökade regelkostnader på skatteområdet. Syftet har varit att undersöka varför de administrativa kostnaderna för företagen har ökat på skatteområdet trots regeringens satsning på regelförenkling. Analysen har genomförts genom att bedöma beredningsprocessen, vilken inrymmer ett antal av regeringens verktyg för regelförenkling.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande centrala iakttagelser och slutsatser.

Få företag upplever att regelverken har blivit enklare

Enligt resultatet från Riksrevisionens enkät har målet om en märkbar positiv förändring i företagets vardag långt ifrån uppnåtts. Så många som 73 procent av företagen svarar att de inte har märkt någon förändring i regelbördan eller anser tvärtom att regelverken har blivit svårare under de senaste fem åren. Endast 14 procent av företagen anser att regelverken har blivit enklare eller mycket enklare. Det regelområde som företagen anser är mest betungande är redovisning och bokföring, och det gäller särskilt för de små företagen. Näst mest betungande är skatte- och momsregler, ett område som vi särskilt belyser i denna granskning.

Valet av delmål och mätmetod är för snävt

Regeringen har valt en minskning av företagets administrativa kostnader med 25 procent till 2012 som delmål för regelförenklingsarbetet. Målet är det enda som regeringen har mätt under den granskade perioden 2006-2010. Inte heller i dag finns något annat mätbart mål. De administrativa kostnaderna definieras som kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler. Regeringen motiverar i sin handlingsplan valet att fokusera på de administrativa kostnaderna med att det finns en internationellt vedertagen metod för att mäta dessa. Någon annan diskussion om varför just de administrativa kostnaderna ska prioriteras framför andra typer av kostnader som orsakas av regleringar förs dock inte. Regeringen

beskriver också en effektkedja som startar med minskade administrativa kostnader, fortsätter via ökat företagande till målet om ökad sysselsättning och tillväxt (minskat utanförskap och fler i jobb).

Riksrevisionen konstaterar att definitionen av administrativa kostnader är snäv och många direkta kostnader till följd av regler exkluderas, t.ex. kostnader för att anpassa produkter, tid för att hålla sig uppdaterad med gällande regelverk samt investeringskostnader. Enkätsvaren i Riksrevisionens företagsundersökning visar också att de administrativa kostnaderna bara utgör en begränsad del av de direkta kostnaderna. Endast två av fem företag anger de administrativa kostnaderna som mest betungande då de får välja mellan olika alternativ.

Forskning inom området visar också att s.k. indirekta effekter av regler, t.ex. regleras påverkan på företagens investeringsaktiviteter och vinstdynamik ofta har större betydelse för företagande och tillväxt än de direkta kostnaderna. Även de indirekta kostnaderna exkluderas med den valda måldefinitionen, vilket är särskilt problematiskt med tanke på att regeringen med regelförenklingsarbetet ytterst vill uppnå ökad sysselsättning och tillväxt.

Riksrevisionen anser att det inte är tillräckligt att endast mäta de administrativa kostnaderna för att bedöma den övergripande måluppfyllelsen på ett så komplext område som regelförenkling. Dagens mätmetod fångar inte stora delar av företagens kostnader och problem som kan relateras till regler. En bredare mätmetod skulle också kunna fånga upp positiva förändringar till följd av förenklingsåtgärder som i dag inte syns i regeringens mätningar. Världsbanken visar t.ex. i sin undersökning "Ease of Doing Business" att regelbördan går att analysera på en mer övergripande nivå.

Arbetets tyngdpunkt har legat långt ut i regelgivningskedjan

Regeringen har i regelförenklingsarbetet inte valt ut vilka regelområden som är mest prioriterade och arbetat med förenklingsförslag på dessa områden. I stället har regeringen valt att lämna öppna, likalydande uppdrag till departement och ett femtiotal myndigheter att lämna regelförenklingsförslag. Perspektivet i regelförenklingsarbetet har varit att alla stenar ska lyftas, stora som små. Enligt flera av de myndigheter som Riksrevisionen har intervjuat ligger en stor del av regelbördan i lagar och förordningar, snarare än i de föreskrifter som myndigheterna kan besluta om. Ändringar i lagstiftning är också i klar majoritet bland de regeländringar som har gett såväl de största kostnadsminskningarna som de största kostnadsökningarna.

Riksrevisionens företagsundersökning visar att en tredjedel av de små företagen anser att det är betungande att hitta information och att hålla sig uppdaterad om vilka regler som gäller. Resultatet innebär att det finns skäl att reflektera över om det valda arbets sättet, med små stegvisa regelförenklningar riktade mot administrativa kostnader, är det mest optimala för små företag.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att arbetsprocessen i regelförenklingsarbetet inte har utformats på ett strategiskt riktigt sätt och anser att arbetet skulle ha kunnat tjäna på en tydligare uppifrån-och-ned-styrning där regeringen hade valt ut prioriterade regelområden.

Målkonflikter komplicerar regelförenklingsarbetet

Regeringen har höga ambitioner med regelförenklingsarbetet. Ändå har de administrativa kostnaderna på ett för företagen så centralt område som skatteområdet ökat. En huvudsaklig förklaring till de ökade kostnaderna är att regeringen har prioriterat en effektivare skattekontroll för att minska svartarbete och skattefusk i vissa branscher framför sänkta administrativa kostnader för företagen. Det finns en tydlig målkonflikt mellan målet att skapa en rättvis konkurrens mellan företag å ena sidan och målet om minskade administrativa kostnader å andra sidan. Det är inte bara på skatteområdet som regelförenklingsarbetet försvåras på grund av konflikter mellan olika mål. Till exempel har regler om kontroll och smittskydd stått i konflikt med regelförenklingar på jordbruksområdet.

Målkonflikten på skatteområdet blir dock extra intressant ur ett regelförenklingsperspektiv eftersom målkonfliktens *båda sidor* handlar om företagets villkor. På den ena sidan av målkonflikten finns det förhoppningar om en förbättrad konkurrenssituation för företagen, på den andra sidan står ambitionen att minska företagets administrativa kostnader. Förbättrad konkurrens till följd av effektivare kontrollsystem är att betrakta som en positiv indirekt effekt av regelgivning, men som vi tidigare redogjort för ingår inte indirekta effekter i regeringens mätningar. Det paradoxala är således att endast den ena sidan i målkonflikten kan generera ett positivt utfall i regeringens mätningar av den administrativa bördan, trots att båda sidor har potential att förbättra företagets villkor.

Resultaten från Riksrevisionens enkätundersökning visar att företagen har upplevt införandet av kassaregister som mer betungande än införandet av personalliggare. Kostnaden för ett kassaregister ingår dock inte i regeringens mätningar eftersom investeringskostnader inte definieras som en administrativ kostnad. Inte heller företagets kostnad för att anpassa sina system till omvänd skattskyldighet för moms finns med i mätningarna.

Målkonfliktsproblematiken på skatteområdet visar på ett konkret sätt att mätningarna av de administrativa kostnaderna är en alltför snäv utgångspunkt för att följa upp regelförenklingsarbetet. I stället understryker analysen hur viktigt det är att försöka beräkna samtliga samhällsekonomiska effekter av regler i konsekvensutredningsarbetet.

Konsekvensutredningar belyser inte effekterna för företagen

Riksrevisionen kan konstatera att det finns en tydlig målkonflikt mellan en förbättrad konkurrenssituation och minskade direkta kostnader för företagen. Granskningens analys av de skatteförslag som lett till kostnadsökningar visar dock att målkonfliktens olika aspekter inte får en fullständig belysning. De konsekvensutredningar som har legat till grund för förslagen på skatteområdet är överlag mycket bristfälliga. Grundläggande krav på konsekvensutredningar när det gäller att redovisa förslagets effekter för företag uppfylls inte. Alternativa förslag för att uppnå syftet med regeländringen saknas ofta. För ett flertal av de granskade förslagen resonerar regeringen kring de administrativa kostnader åtgärderna ger upphov till, men konstaterar helt kort att förslagets fördelar uppväger nackdelarna. Närmare redovisning saknas av hur bedömningen vägts samman liksom på vilka beräkningar och underlag denna har gjorts. Bristande redovisning av förslagets effekter för företag har också varit ett återkommande tema i remissinstansernas svar. Det faktum att flera nya kontrollåtgärder införts i vissa branscher förstärker problemet. Inte någonstans går det att få en samlad bild av förslagets effekter för företagen.

Även Regelrådets granskning visar att konsekvensutredningar ofta brister i beskrivningen av effekterna för företag. Sedan rådet inrättades har andelen bristfälliga konsekvensutredningar uppgått till cirka 55 procent.

Riksrevisionen anser att det vilar ett tungt ansvar på den som bereder ett förslag att se till att samtliga effekter för företag utreds i enlighet med kraven i konsekvensförordningen och motsvarande bestämmelser för Regeringskansliet och kommittéerna. Ett bristfälligt beslutsunderlag kan i förlängningen leda till en suboptimering av samhällets resurser.

Regelrådets mandat är för begränsat

Inrättandet av Regelrådet är en av regeringens viktigaste insatser för att höja kvaliteten i nya och ändrade regler. Regelrådets resultat indikerar att regelgivarna blivit bättre på att redogöra för företagens administrativa kostnader, den del av konsekvensutredningen som ligger till grund för Regelrådets yttrande. Samtidigt har andelen bristfälliga konsekvensutredningar inte minskat. Mot bakgrund av att många av företagens kostnader inte är av administrativ karaktär finns det skäl att överväga om inte rådets yttrande borde omfatta förslagets samlade effekter för företag, dvs. en större del av innehållet i konsekvensutredningen.

Regeringen beslutade i augusti 2011 om ett tilläggsdirektiv för Regelrådet som förskjuter rådets roll mot en mer rådgivande funktion. En sådan förskjutning medför en risk att Regelrådet hamnar närmare dem de är satta att granska. I dag finns också redan flera statliga aktörer med ett ansvar för att ge råd och stöd vid utarbetandet av konsekvensutredningar. Att ytterligare förstärka Regelrådets stödande funktion på bekostnad av den kontrollerande främjar sannolikt inte helheten.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att arbeta mer strategiskt genom att

- utveckla och införa delmål och indikatorer för att följa upp regelförenklingsarbetet mot det övergripande målet, utöver mätningarna av de administrativa kostnaderna; Riksrevisionen ser positivt på att regeringen har inlett ett sådant arbete
- tydligt prioritera tunga regelområden och fokusera mer på regelbördan i lagar och förordningar
- skärpa tillämpningen av konsekvensförordningen och motsvarande regler så att
 - konsekvensutredningarna uppfyller kraven att redovisa förslagets effekter för företagen
 - uppföljningen av befintligt regelverk stärks
- överväga att bredda Regelrådets mandat så att rådet i sina yttranden beaktar samtliga konsekvenser av regelgivning för företag, inte enbart företagens administrativa kostnader.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

För att samhället ska fungera behövs ändamålsenliga regler. Liksom övriga delar av samhället påverkas näringslivet och företagen av en rad regler. Många gånger främjar regler också företagen genom att t.ex. skapa likvärdiga förutsättningar ur konkurrenssynvinkel. Regler som kringgärdar företagen är bl.a. bestämmelser kring start av företag, redovisning och bokföring samt skatteuppbörd. Då företagen har en rad regler att följa är det viktigt att varje regel är så enkel och ändamålsenlig som möjligt i förhållande till sitt syfte.

Regler ger också upphov till kostnader. Utöver de direkta kostnader företagen har för att fullgöra sina skyldigheter ger regler också upphov till olika indirekta effekter på företags- och samhällsnivå. Till exempel kan regelverken påverka konkurrenstrycket, investeringsbeslut och företagens förmåga att anpassa sig till omvärldsförändringar.

Den svenska regelgivningsprocessen bygger på en regelhierarki med bestämmelser på flera nivåer. Högst upp i den centrala regelhierarkin finns lagar som riksdagen beslutar om. Därefter kommer förordningar som beslutas av regeringen. På nivån under finns de föreskrifter som utfärdas av förvaltningsmyndigheter under regeringen. Myndigheter kan också utfärda allmänna råd eller rekommendationer, vilka dock inte är bindande.

Frågan om regelförenkling för att underlätta för företagen har varit aktuell under lång tid och arbetet förstärktes under slutet av 1990-talet. Under mandatperioden 2006–2010 gjorde den dåvarande regeringen en satsning på att ytterligare förenkla regelverken för företag. Arbetet utgick från ett regelförenklingsprogram där ett antal verktyg identifierades. En samlad redogörelse för arbetet lämnades i maj 2010.¹ Regelförenklingsarbetet har fortsatt under nuvarande regering och ett regelförenklingsprogram för 2011–2014 presenterades under hösten 2011.² Regelförenkling är enligt regeringen ett viktigt medel för att nå regeringens övergripande mål, att bryta utanförskapet genom att skapa fler jobb i fler och växande företag.³

¹ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010* (skr. 2009/10:226).

² *Regeringens program i arbetet med att förenkla för företagen 2011–2014*. Näringsdepartementet, 2011 (N2011.17).

³ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, s. 9 (skr. 2009/10:226).

1.2 Motiv för granskning

Regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet under perioden 2006–2010 var att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag, ett mål som kvarstår under nuvarande regering. Dessutom har regeringen beslutat om ett delmål i regelförenklingsarbetet, att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk med 25 procent till 2010 (numera förlängt till 2012).

De administrativa kostnaderna minskade något under mandatperioden 2006–2010, men långt ifrån uppställt mål. På flera områden, såsom skatteområdet, har de administrativa kostnaderna tvärtom ökat. Regeringen har konstaterat att det har varit en brist att det inte funnits mätmetoder och indikatorer för att följa upp förenklingsarbetet som avser annat än att minska företagens administrativa kostnader.⁴ Samtidigt påpekar regeringen att flera förbättringar för företagen har genomförts som ligger utanför mätningarna. Hur stor påverkan dessa förbättringar har haft på det övergripande målet vet man inte. Regeringen har också valt att använda de administrativa kostnaderna som utgångspunkt när andra delar av regelförenklingsprogrammet utformats.

Mot denna bakgrund finns det anledning för Riksrevisionen att undersöka om det övergripande målet, att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag, har uppnåtts. I en förstudie till denna granskning framkom indikationer på att måluppfyllelsen varit låg. Om mätmetoden inte är heltäckande finns det en risk att arbetet med regelförenkning inriktas på fel områden.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka i vilken utsträckning regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet har uppnåtts. Utifrån detta resultat avser vi att undersöka om regeringens delmål och verktyg bidrar till att uppfylla det övergripande målet, och om de är utformade på ett effektivt sätt. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor formulerats:

- Har företagen upplevt en märkbar positiv förändring i sin vardag?
- Är regeringens delmål och verktyg för att uppnå regelförenkning ändamålsenliga och effektiva?

⁴ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, s. 33 (skr. 2009/10:226).

1.4 Normer och bedömningskriterier

För att kunna besvara de två revisionsfrågorna utgår vi i första hand från regeringens mål för regelförenklingsarbetet. Regeringen har i regelförenklingsprogrammet arbetat efter det överordnade målet att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Ett delmål har varit att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent under perioden 2006–2010 (numera förlängt till 2012).

När det gäller den första revisionsfrågan har vi i granskningen valt att tolka regeringens övergripande mål som att målet med arbetet ska vara att företagen upplever ett enklare regelverk. Vi har därför genomfört en enkätundersökning med ett representativt urval företag där vi ställer frågor om företagets syn på regelförenklingsarbetet. Resultatet av enkäten ställs i relation till regeringens överordnade mål på området.

Revisionsfråga två handlar om hur regelförenklingsarbetet har fungerat. Regeringen har i skrivelser till riksdagen redovisat handlingsplanen för förenklingsarbetet och identifierat de delmål och verktyg som ska användas för att uppfylla målen. I granskningen går vi igenom regeringens delmål och verktyg och analyserar hur de har bidragit till att uppnå det övergripande målet. Regeringens verktyg har varit nya och mer enhetliga krav på innehållet i konsekvensutredningar vid regelgivning, inrättandet av Regelrådet i syfte att bedöma utformningen av regler och granska konsekvensutredningar, mätningar av administrativa kostnader till följd av regler, samråd med näringslivet samt underlag från myndigheter och departement med identifierade och genomförda förenklingsåtgärder.

Som en fördjupning går vi i granskningen också igenom beredningen av fem regeländringar på skatteområdet. I det kapitlet utgår vi från rådande bestämmelser om beredning av författningar. För de delar som berör konsekvensutredningar är utgångspunkten förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och motsvarande bestämmelser för Regeringskansliet och kommittéerna.

En viktig utgångspunkt i granskningen är också resultaten av den teoretiska och empiriska forskningen om regelbördans effekter för företag.

1.5 Granskningens genomförande

Som framgått ovan använder vi oss av en enkät med ett representativt urval företag för att bedöma den övergripande måluppfyllelsen för regelförenklingsarbetet.

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Analysen av ändamålsenligheten och effektiviteten i regeringens delmål och verktyg har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. I tabell 1 nedan framgår de myndigheter och departement vid vilka vi genomfört intervjuer. För en redogörelse för skälen till varför just dessa valts ut, se bilaga 1.

Vi har även gjort en fördjupad analys av fem förslag som lett till ökade regelkostnader på skatteområdet. Syftet har varit att undersöka varför de administrativa kostnaderna för företagen har ökat på skatteområdet trots regeringens satsning på regelförenkling. Analysen har genomförts genom att bedöma beredningsprocessen, vilken inrymmer ett antal av regeringens verktyg för regelförenkling. Vi har gått igenom hur beredningen av dessa förslag sett ut genom att granska underlagsrapporter, betänkanden, propositioner och remissinstansernas yttranden.

För att få en översikt över vad den ekonomiska forskningen säger om reglers effekter på företag och företagande har vi tagit hjälp av en extern forskare på området.

Tabell 1 Genomförda intervjuer i granskningen

Departement	Finansdepartementet
	Justitiedepartementet
	Landsbyggsdepartementet
	Näringsdepartementet
Myndigheter	Bokföringsnämnden
	Bolagsverket
	Ekonomistyrningsverket
	Jordbruksverket
	Skatteverket
	Statskontoret
	Tillväxtverket
Näringslivs- organisationer	Företagarna
	Näringslivets regelnämnd
	Svenskt Näringsliv
Övriga	Regelrådet
	Nederländerna, Näringsdepartementet

2 Reglers effekter för företagandet – teori

En viktig utgångspunkt för granskningen är den kunskap som finns om hur regler påverkar företagandet och samhällsekonomin. Det främsta syftet med detta kapitel är därför att kort redogöra för vad den ekonomiska forskningen säger om regler och regelbörda. Med den ekonomiska teoribildningen som utgångspunkt förs också ett resonemang om vilken regelbörda som kan mätas och hur. Ett andra syfte är att redogöra för den svenska näringslivsstrukturen och hur utvecklingen mot allt fler småföretag påverkar företagets kostnader för att följa regelverken, både i det enskilda företaget och på en aggregerad nivå.

2.1 Reglers effekter – vad vet vi i dag?

Detta avsnitt är en sammanfattning av en underlagsrapport om forskningen om regelbördans effekter som tagits fram inom ramen för granskningen.⁵

2.1.1 Definitionen av regelbörda varierar

Trots det stora intresset för regelförenkling och problematiken kring regeltillkomst ges begreppet regelbörda vanligen ingen entydig definition. Till skillnad från statsfinansiella utgifter går de kostnader som genereras av regler sällan att mäta på ett direkt och enkelt sätt. I debatten kring regelförenkling omfattar begreppet regelbörda allt ifrån enbart de direkta administrativa kostnaderna för företag till olika former av indirekta kostnader som uppstår på samhällsnivå. I tabell 2 återges exempel på olika kostnader – direkta och indirekta – som regler kan ge upphov till.

⁵ Eklund, Johan E. (2011), *Forskningen om regelbördans effekter för företag*, underlagsrapport till Riksrevisionens granskning av regeringens regelförenklingsarbete.

Tabell 2 Exempel på direkta och indirekta regelkostnader⁶

Direkta kostnader			Indirekta kostnader	
Administrativa kostnader	Åtgärds-kostnader	Finansiella kostnader	Företagsnivå/ industrinivå	Samhällsnivå
Ansöka om tillstånd	Skydd av hälsa	Inkomst-skatter	Investerings-aktiviteter	Produktivitet
Rapporter	Skydd av miljö	Arbetsgivar-avgifter	Vinstdynamik	Entreprenör-skap
Statistik	Produktion	Moms	Produktions-dynamik	Tillväxt
Register-uppgifter	It-lösningar	Skatter	Anställningar	Sysselsättning
	Transporter			

Källa: Eklund, Johan E. (2011).

Ett sätt att definiera regelbörda är att utgå från både de direkta och de indirekta kostnader och intäkter (fördelar/nyttan) som uppstår av en reglering. Med en smalare definition av regelbörda finns en risk att regleringsprocessen leder till samhällsekonomiskt ineffektiva regleringar. Anta t.ex. att reglerande myndigheter enkom bedömer regleringar utifrån sina bedömningar av de direkta kostnaderna som sedan ställs mot de direkta intäkterna (nyttan). Anta vidare att en regel har effekter på den ekonomiska dynamiken (t.ex. företagens förmåga att anpassa sig till omvärldsförändringar). Tas inte det senare i beaktande finns det en stor risk att regleringsprocessen snedvrids och att samhällsekonomiskt ineffektiva regler införs. Om en regel är motiverad kan därför avgöras endast om nyttan för samhället vägs mot den totala börda som regeln ger upphov till.

2.1.2 Regelbördan i Sverige relativt andra länder

Givet definitionen av regelbördan som de totala samhällsekonomiska konsekvenser som regler ger upphov till är det svårt att konstruera ett adekvat mått på hur hög eller låg regelbördan är i ett land relativt andra länder. För att få en uppfattning om hur hög eller låg regelbördan är i ett land relativt

⁶ Se även *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys*. Tillväxtanalys, 2010 (rapport 2010:14).

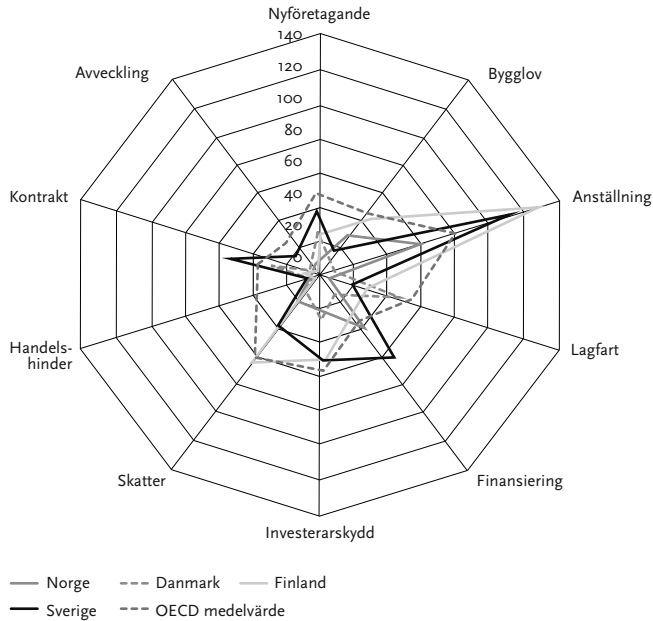
andra länder är det nödvändigt att använda någon form av proxy-variabel. Det finns ett antal möjliga proxy-variabler.⁷ En undersökning som ofta refereras är Världsbankens s.k. cost of doing business-index (även kallat ease of doing business).⁸ Detta index mäter hur relativt betungande regler är för företag i ett land och utgår från tio betydelsefulla regleringsområden som sedan jämförs över ett stort antal länder. Något förenklat mäter indexet vilken tidsåtgång och vilka olika kostnader som företag har i samband med att följa reglerna på de olika områdena. De tio delkomponenterna vägs sedan samman till ett aggregerat totalindex som anger hur betungande regelverket i ett land är för näringslivet. Vilka områden som ingår i indexet framgår av figur 1.

I 2011 års ranking har Sverige klättrat upp till en 14:e plats från en 18:e plats i 2010 års totalranking av 183 länder. Enligt Världsbanken har minskat krav på minsta aktiekapital i aktiebolag, förbättrade rutiner för registrering av ägande och stärkt skydd för investerare genom att transaktioner mellan olika bolagsintressenter reglerats bidragit till den förbättrade placeringen. Det kan dock noteras att den förbättrade rankingen inte beror på förändringar i företagens administrativa börda. Figur 1 visar med hjälp av ett spindeldiagram hur regelbördan, mätt med hjälp av Världsbankens "doing business-index", skiljer sig åt mellan de nordiska länderna samt OECD. En punkt nära origo innebär en låg regelbörda, medan punkter längre ut från centrum visar på en högre regelbörda. Av detta diagram framgår att Sverige avviker från OECD-snittet i några centrala dimensioner. Framför allt i fråga om anställning och finansiering har Sverige en högre regelbörda än OECD-snittet. Detta kan jämföras med Danmark som uppvisar en lägre regelbörda än OECD-snittet i samtliga dimensioner.

⁷ För en översikt, se *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys. Tillväxtanalys, 2010 (rapport 2010:14)*.

⁸ *Doing Business 2011: Making a difference for entrepreneurs*. Världsbanken, 2010.

Figur 1 Regelbördan i Norden och OECD



Figuren visar regelbördan (kostnaden) nedbruten i olika dimensioner. Ett lågt värde indikerar en låg regelbörda (alternativt låga transaktionskostnader).

Källa: Världsbanken, *Doing Business 2011*. Egen bearbetning.

2.1.3 Indirekta regelkostnader är betydande

Som redan nämnts ger regler upphov till både direkta och indirekta kostnader. Eftersom många av de indirekta effekterna är svåra att mäta har regelbördaarbetet både i Sverige och i många andra länder fokuserat på de direkta kostnaderna av regler, t.ex. de administrativa kostnaderna.

I rapporten *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys* görs ett försök att mäta vissa av de indirekta kostnader som regler kan ge upphov till.⁹ I rapporten studeras hur indirekta kostnader av regler påverkar företag och ekonomisk tillväxt genom en analys av investeringsaktiviteter och

⁹ *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys*. Tillväxtanalys, 2010 (rapport 2010:14).

entreprenörskap. Dessa faktorer är viktiga för näringslivs- och företagsdynamik, vilka i sin tur har stor betydelse för den allmänna ekonomiska utvecklingen. Sammantaget visar den empiriska analysen att indirekta kostnader till följd av regler har en negativ effekt på företagens förmåga till omvärldsanpassning, konkurrenstrycket och BNP per capita. Studien visar också att samtliga de dimensioner som mäts i Världsbankens kartläggning av regelbördan har betydelse för ekonomiska aktiviteter.¹⁰ Slutsatsen som rapportförfattarna drar är att de indirekta regelkostnaderna är ansevärdare och betydligt större än de direkta administrativa kostnaderna för företag. Ytterligare en slutsats som följer av resultaten är vikten av att i regelgivningsprocessen beakta alla kostnader och inte enbart de direkta administrativa kostnaderna.

Kraven på konsekvensanalysernas innehåll och omfattning varierar runt om i världen. De två länder som drivit arbetet med struktureringen och professionaliseringen av konsekvensanalyser längst är sannolikt USA och Kanada. I båda länderna finns utvecklade institutioner och riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar vilka vanligen omfattar såväl cost-benefit-analyser som cost-effectiveness-analyser.

2.2 Strukturomvandling ställer högre krav på förenklingar

Den svenska näringslivsstrukturen förändras fortlöpande och de små och medelstora företagen får en allt större betydelse. I Sverige har tillväxt, sysselsättning och välfärd i stor utsträckning baserats på stora företag. En allt större del av produktionen sker i dag i små och medelstora företag. Regeringen har framhållit att det är viktigt att ha det lilla företaget som referens vid utformningen av lagar och regler.¹¹

2.2.1 Små företag blir allt viktigare för produktionen

Antalet aktiva företag ökade med 24 procent under perioden 1997–2010. Huvuddelen av de aktiva företagen (96 procent) utgörs av företag med 0–9 anställda. Företagens procentuella sammansättning i termer av antal anställda har inte förändrats nämnvärt under perioden. Om vi i stället analyserar det totala antalet anställda inom olika företagsklasser blir bilden annorlunda. Då framträder tydligt en strukturförändring där en allt större andel anställda återfinns i företag med 1–499 anställda jämfört med tidigare. Sedan 1997 har 585 000 anställningar tillkommit och 75 procent av dem finns i små

¹⁰ Studien använder en stor mängd mikrodata från ett stort antal länder. För att tillförsäkra robustheten i resultaten har analyserna genomförts såväl med det totala indexet som med de olika delindexen.

¹¹ *Regelförenklaringsarbetet 2006–2010*, s. 7 (skr. 2009/10:226).

REGLFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

och medelstora företag. Att de små företagen har ökat i betydelse förstärks ytterligare av att 121 000 nya företag utan anställda har tillkommit under perioden.

Tabell 3 Småföretagen blir allt viktigare för arbetsmarknaden och produktionen

	1997	2010	Förändring	Förändring i %	Andel 1997	Andel 2010
Antal företag totalt	791 385	981 349	189 964	24 %		
Företag med 0-9 anställda	761 076	941 389	180 313	24 %	96,2 %	95,9 %
Företag med 10-499 anst.	29 509	39 083	9 574	32 %	3,7 %	4,0 %
Företag med fler än 500 anst.	800	877	77	10 %	0,1 %	0,1 %
Antal anställda totalt	3 460 238	4 045 268	585 030	17 %		
Företag med 0-9 anställda	451 762	594 247	142 485	32 %	13,1 %	14,7 %
Företag med 10-499 anst.	1 103 647	1 397 486	293 839	27 %	31,9 %	34,5 %
Företag med fler än 500 anst.	1 904 829	2 053 535	148 706	8 %	55,0 %	50,8 %
Antal företag utan anställda	596 304	717 697	121 393	20 %		

Källa: SCB.

Det finns flera orsaker till utvecklingen. För det första är det naturligt att det blir fler företag när ekonomin och befolkningen växer. Det sker dock även en utveckling mot att produktionen sker i fler mindre företag i stället för i få stora. Denna utveckling har både naturliga orsaker och är en följd av politiska beslut. Den naturliga orsaken är att det blir alltmer ekonomiskt fördelaktigt för större företag att lägga ut produktionen på mindre entreprenörer. De politiska beslut som lett till fler företag är bl.a. ökad privatisering av verksamheter som tidigare enbart bedrevs i offentlig regi, t.ex. vård, omsorg och utbildning; skattesubventioner av vissa tjänster som utförs i hemmen; lättnader i F-skattereglerna; en sänkning av kravet på aktiekapitalets storlek.¹²

I den pågående struktumvandlingen blir de små och medelstora företagen allt viktigare för produktionen och arbetsmarknaden. Eftersom kostnaderna för att följa regelverken är relativt sett högre i små företag än i stora, kommer struktumvandlingen att medföra att de totala kostnaderna för företag ökar, allt annat lika. Denna utveckling ställer därmed allt högre krav på att försöka minska regelkostnaderna i det enskilda företaget. Utvecklingen visar också att det finns en inneboende potential att öka de små företagens konkurrenskraft genom minskade regelkostnader.

2.3 Sammanfattning

Ekonomisk forskning visar att de indirekta kostnaderna till följd av regler är betydande och har stora effekter på både företags- och samhällsnivå. I studier har det framkommit att de indirekta kostnaderna i många fall kan vara större än de direkta kostnaderna. Vid en granskning av regeringens regelförenklingsarbete blir därför kunskapen om hur regler påverkar företag och samhällsekonomi en central dimension. En lärdom är också att det kan vara svårt att mäta de indirekta kostnaderna. För att undvika en ineffektiv regelgivning är det dock viktigt att man försöker beräkna samtliga samhällsekonomiska effekter av regler i konsekvensutredningsarbetet.

Struktumvandlingen innebär att de små företagen blir allt viktigare för arbetsmarknaden och produktionen. Då kostnaderna för att följa regelverken är relativt sett högre i små företag än i stora är regelförenklning ett sätt att öka småföretagens konkurrenskraft.

¹² *Privata kostnader i företag*, Delanalys – Företagsstrukturen. Skatteverket, 2011.

3 Regeringens regelförenklingsarbete

I detta kapitel redovisas regeringens mål och handlingsplan för regelförenklingsarbetet under 2006–2010, vilket sammantaget bildat utgångspunkt för granskningen. Resultatet under perioden presenteras också liksom regeringens inriktning på det framtida arbetet. Vidare ges en bakgrund till förenklingsarbetet med historik och en beskrivning av vissa EU-länders arbete på området.

3.1 Mål för regelförenklingsarbetet

Sedan 2006 är regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Ett delmål är att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk med 25 procent till 2012. Inledningsvis var slutmålet 2010 men tidsgränsen har förlängts till 2012.¹³ Regeringens 25-procentsmål är ett nettomål, vilket innebär att om regler förändras eller nya regler införs som innebär ökade administrativa kostnader, måste dessa kompenseras av andra åtgärder som minskar de administrativa kostnaderna i lika stor utsträckning. Målet omfattar samtliga statliga regler med såväl nationellt ursprung som EU-ursprung.¹⁴

Regeringen har konstaterat att det övergripande målet är bredare än att bara minska de administrativa kostnaderna.¹⁵ Regeringen har dock inte tagit fram några mät- eller uppföljningsinstrument under perioden för att följa upp och synliggöra förbättringar i andra delar av förenklingsarbetet. Tillväxtverket fick 2007 i uppdrag att utveckla nya indikatorer men regeringen valde att inte gå vidare med förslagen.¹⁶

Regeringen aviserade i maj 2010 att man avser att ta fram nya mätmetoder och indikatorer.¹⁷ Utöver utvecklingen av de administrativa kostnaderna har resultatuppföljningen bestått av en uppräknig av de typåtgärder som omfattas

¹³ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 24, s. 69.

¹⁴ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, s. 6 (skr. 2009/10:226).

¹⁵ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, s. 9–10 (skr. 2009/10:226).

¹⁶ Näringsdepartementet, intervju 2011-04-05.

¹⁷ *Nya mål och nya indikatorer*. Näringsdepartementet, 2010 (pressmeddelande den 28 maj 2010) samt *Regelförenklingsarbetet 2006–2010* (skr. 2009/10:226).

av regelförenklaringsarbetet samt en lista över vilka förändringar som skett på olika områden. Mätningarna av de administrativa kostnaderna är således ännu det enda sättet varmed regeringen systematiskt följer upp effekterna av regelförenklaringsarbetet.

3.2 Regeringens handlingsplan 2006–2010

Grunden i regeringens regelförenklaringsarbete är dels att identifiera existerande regler som är i behov av förenkling, dels se till att nya och ändrade regler blir ändamålsenligt utformade ur ett förenklingsperspektiv.¹⁸ För att lyckas med detta arbete har regeringen under mandatperioden 2006–2010 arbetat utifrån ett regelförenklingsprogram. En samlad redogörelse för arbetet lämnades i maj 2010.¹⁹ I programmet pekade regeringen ut nedanstående verktyg som centrala i arbetet med regelförenkling.

3.2.1 Konsekvensutredningar

Regeringen har beslutat att konsekvensutredningar ska upprättas vid utformningen av nya och förändrade regler. Genom sådana utredningar ska effekterna på företag av nya eller ändrade regler allsidigt belysas. Bestämmelserna kring konsekvensutredningar har tidigare varit utspridda på flera regelverk och kraven på hur en konsekvensutredning ska genomföras har skilt sig åt mellan departement och myndigheter. Sedan den 1 januari 2008 gäller förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (fr.o.m. nu kallad konsekvensförordningen). Förordningen reglerar myndigheternas arbete med konsekvensutredningar och ersätter tidigare reglering på området.²⁰ Genom ändringar i kommittéförordningen²¹ och genom nya riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet²² har arbetet med konsekvensutredningar enligt regeringen gjorts enhetligt för kommittéer, Regeringskansliet och myndigheter.

Enligt konsekvensförordningen ska en konsekvensutredning innehålla en problembeskrivning, en redogörelse för alternativa lösningar, uppgifter om vilka som berörs och vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser

¹⁸ Se bl.a. *Regelförenklaringsarbetet 2006–2010* (skr. 2009/10:226) och *Regelförenklaringsarbetet* (skr. 2008/09:206).

¹⁹ *Regelförenklaringsarbetet 2006–2010* (skr. 2009/10:226).

²⁰ Förordningen ersätter förordning (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor samt 27 och 28 §§ verksförordningen (1995:1322) som reglerat arbetet med konsekvensutredningar.

²¹ Förordning (2008:269) om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).

²² *Statssekreterarskrivelse med riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*. Regeringskansliet (Näringsdepartementet; N2008/5954/MK).

regleringen medför. En jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen ska också göras. Om en reglering kan få effekter av betydelse för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen innehålla ytterligare information om regleringens effekter för företagen. Hur en konsekvensutredning ska utformas beskrivs närmare i kapitel 5 i denna rapport.

I konsekvensförordningen finns också en bestämmelse om att en myndighet ska följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras.

Regeringen har gett flera aktörer i uppdrag att lämna stöd avseende konsekvensutredningar. Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket ska ansvara för metodutveckling, rådgivning och utbildning i konsekvensutredningar gentemot myndigheterna. Tillväxtverket har ett samordnande ansvar. Regelrådet ska stödja kommittéerna i deras arbete. Näringsdepartementet har tagit fram en vägledning för arbetet med konsekvensutredningar och anordnat ett antal seminarier. I övrigt har inte Näringsdepartementet någon stödjande funktion gentemot övriga departement. Tidigare fanns i Regeringskansliet även ett metodstöd för kommittéerna i syfte att bl.a. säkerställa en hög kvalitet i kommittébetänkandena.²³ Från och med 2009 har metodstödet koncentrerats till Statskontoret som har till uppgift att vid behov bistå Regeringskansliet och de statliga kommittéerna med metod- och utredningsstöd.

3.2.2 *Regelrådet*

Regeringen har inrättat Regelrådet som ett led i att höja kvaliteten i regelgivningen. Rådet bildades i maj 2008 som en statlig kommitté och har en rådgivande funktion.²⁴ Mandatet för Regelrådet förlängdes i september 2010 och gäller fram till utgången av 2014. I princip alla författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska numera remitteras till Regelrådet.²⁵ Regelrådets uppgift är att ta ställning till om nya och ändrade regler utformas så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt och till lägsta administrativa kostnad för företagen. I Regelrådets granskning ingår även att bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet.

²³ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 1, s. 36.

²⁴ *Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagets regelbörda* (dir. 2008:57).

²⁵ *Förordning om inhämtande av yttrande från Regelrådet* (SFS 2011:118).

Kostnaderna för Regelrådets verksamhet under perioden 2006–2010 uppgick till 12,7 miljoner kronor enligt tabell 4.

Tabell 4 Kostnader för Regelrådets verksamhet 2006–2010

(mnkr)	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Regelrådet	–	–	0,7	5,2	6,8	12,7

3.2.3 Mätningar av administrativa kostnader

Tillväxtverket ansvarar för mätningar av företagens administrativa kostnader till följd av regelgivning, i syfte att få en bild av hur kostnaderna utvecklas över tid. I Tillväxtverkets mätningar beräknas administrativa kostnader med hjälp av den s.k. standardkostnadsmodellen och resultaten lagras i databasen Malin. Med hjälp av databasen kan kostnaderna för olika informationskrav följas över tiden och jämföras med en nollbasjämförelse som genomförts för 2006. Under perioden 2006–2009 genomförde Tillväxtverket tre mätningar av de administrativa kostnaderna utöver nollbasjämförelsen.

Standardkostnadsmodellen är en kvalitativ metod som bygger på värderingar av hur mycket tid ett normaleffektivt företag avsätter för att upprätta, överföra och lagra information till statliga myndigheter eller tredje part till följd av krav i lagar, förordningar, föreskrifter eller allmänna råd. För att bedöma tidsåtgången genomförs intervjuer med företag och experter. Utifrån informationen standardiseras sedan tidsförbrukningen. Företagens totala kostnad för att uppfylla informationskraven beräknas sedan utifrån timkostnaderna för intern tidsförbrukning (timlön och overheadkostnader) samt utgifter för eventuell extern outsourcing av administrativa tjänster. Genom beräkningar av hur ofta företagen behöver uppfylla informationskraven samt hur många företag som omfattas kan slutligen den totala administrativa kostnaden räknas fram. Vid nya mätillfällen kartläggs förändringar i regelverken som sedan kostnadsätts. Detta för att kunna följa utvecklingen av de administrativa kostnaderna över tid.

Syftet med modellen är huvudsakligen att mäta regelbördans förändring över tid. Att beräkningarna ger underlag för att skapa ett index är således viktigare än att mäta regelbördans nivå. Under en mätperiod över flera år hålls därför företagspopulationen och kostnadsläget (lönestrukturer m.m.) konstanta så att alla förändringar kan härledas till genomförda regelförändringar.²⁶

Huvudprincipen i standardkostnadsmodellen är att inläsningstid och tid för företagen att sätta sig in i ett informationskrav inte ska tas med i

²⁶ Mätning/uppdatering av företagens administrativa kostnader 2009–2010. Tillväxtverket, 2009 (PM 2009-11-23).

beräkningarna. Anledningen är att modellen utgår från ett normaleffektivt företag. Den extra tidsåtgång som krävs för att genomföra ett informationskrav första gången ingår inte i vad som anses vara ett normaleffektivt företag. När tillsyn och inspektioner ingår i regler som påverkar företagen inkluderas företagets tidsåtgång vid tillsynstillfället, däremot inte företagets eventuella förberedelsestid inför tillsynen.

Kostnaderna för Tillväxtverkets regelförenklingsarbete uppgick till 119 miljoner kronor under perioden 2006–2010 enligt tabell 5. Det bör noteras att beloppen avser myndighetens hela regelförenklingsverksamhet och inte enbart mätningar av administrativa kostnader.

Tabell 5 Kostnader för Tillväxtverkets regelförenklingsarbete 2006–2010

(mnr)	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt
Tillväxtverkets regelförenklingsarbete	11,0	39,5	26,4	16,6 ²⁷	25,5	119,0

3.2.4 Underlag till regeringens handlingsplan för regelförenklning

Regeringen gav samtliga departement och ett antal myndigheter i uppdrag att årligen under 2006–2010 ta fram underlag till regeringens handlingsplan för regelförenklning. Syftet var att ta fram förenklingsåtgärder i den befintliga regelstocken, och arbetet inriktades på att identifiera förenklingsåtgärder på nationell nivå och EU-nivå. Samtliga departement och de myndigheter som ingår i regelförenklingsarbetet fick samma allmänt hållna uppdrag att bidra till 25-procentsmålet. Antal berörda myndigheter varierade mellan 39 och 53 under perioden. Regeringen uppdaterade handlingsplanen varje år och i denna redovisades avslutade, pågående och planerade förenklingsåtgärder.

3.2.5 Samråd med näringslivet

Regeringen har betonat vikten av samråd med näringslivet i syfte att identifiera de förenklingsåtgärder som företagen efterfrågar. I regeringens förenklingsuppdrag till departement och myndigheter har också behovet av samråd påpekats. Samrådsmöten kring övergripande frågor har hållits med näringslivets organisationer genom en centralt inrättad samrådsgrupp som letts av Näringsdepartementet. Vidare har departement och myndigheter i varierande utsträckning hållit samråd inom sina respektive ansvarsområden.

²⁷ I årsredovisningen för 2009 anger Tillväxtverket en kostnad på 13,6 mnr men i årsredovisningen för 2010 anges som jämförelsesiffra en kostnad för 2009 på 16,6 mnr. Skillnaden förklaras av overheadkostnader som i 2010 års redovisning lagts till för att få jämförbarhet mellan 2009 och 2010.

3.3 Resultatet under perioden 2006–2010

Regeringen har under mandatperioden följt upp utvecklingen mot 25-procentsmålet med hjälp av de mätningar av företagens administrativa kostnader som Tillväxtverket genomför. I den sista mätningen inkluderades en prognos och kartläggning av hur företagens administrativa kostnader beräknades utvecklas under och efter 2010.

Enligt mätningarna har företagens administrativa kostnader under perioden 2006–2010 minskat från 96,5 miljarder kronor 2006 till preliminärt 89,5 miljarder kronor netto 2010. Detta innebär en minskning av de administrativa kostnaderna med totalt ca 7,3 procent. Av de 17 regelområden som ingår i mätningarna uppvisar 12 områden minskade kostnader medan 5 regelområden redovisar en ökning. Den största ökningen i procent av administrativa kostnader har skett på hälso- och sjukvårdsområdet (+29,1 procent). Den största ökningen i reella tal står dock skatteområdet för med ca 582 miljoner kronor.

Tabell 6 Administrativa kostnader för näringslivet till följd av statliga regelverk per regelområde

Område	Administrativ kostnad per år i miljoner kronor		Förändring i miljoner kronor och i procent	
	2006	2010 (prognos)	2006–2010	2006–2010
Arbetsrätt	6 343	5 689	-654	-10,3 %
Associationsrätt	24 631	22 128	-2 503	-10,2 %
Bokföring	22 895	22 370	-525	-2,3 %
Bygg- och fastighetsrätt	7 146	7 137	-9	-0,1 %
Energi	1 023	617	-407	-39,8 %
Finans	2 571	3 049	+478	+18,6 %
Hälso- och sjukvård	1 019	1 316	+297	+29,1 %
Jordbruk	623	364	-260	-41,7 %
Kommunikation	230	258	+28	+12,0 %
Livsmedel	8 400	5 333	-3 067	-36,5 %
Miljö	3 648	3 517	-131	-3,6 %
Produkt- och konsument	4 520	4 444	-76	-1,7 %
Skatterätt	6 348	6 930	+582	+9,2 %

forts.

forts.

Område	Administrativ kostnad per år i miljoner kronor		Förändring i miljoner kronor och i procent	
	2006	2010 (prognos)	2006–2010	2006–2010
Transport	2 976	2 845	-132	-4,4 %
Tull och utrikeshandel	1 929	1 930	+1	+0,0 %
Årsredovisningslagen	1 914	1 522	-392	-20,5 %
Totalt	96 518	89 484	-7 034	-7,3 %

Källa: Regelförenklingsarbetet 2006–2010 (skr. 2009/10:226).

Regeringen har även redovisat de enskilda reformer som lett till de största minskningarna respektive ökningarna av administrativa kostnader under perioden. I tabell 7 framgår de fem största kostnadsminskningarna där särskilt två regelförändringar på livsmedels- respektive associationsrättsliga området lett till resultat. Det kan också noteras att de fem största kostnadsminskningarna motsvarar ca 96 procent av den totala nettominskningen på drygt sju miljarder kronor. Tabell 8 visar de fem största kostnadsökningarna under perioden. Tre regelförändringar på skatteområdet står för de största kostnadsökningarna.

Tabell 7 De fem största kostnadsminskningarna under 2006–2010

Område	Åtgärd	Minskning i miljoner kronor
Livsmedel	Enklare tillämpning av reglerna om spårbarhet av livsmedel vid livsmedelsproduktion	3 002,9
Associationsrätt	Frivillig revision för bl.a. vissa mindre aktiebolag	2 600
Bokföring	Enklare regler för löpande bokföring och arkivering	560
Skatterätt	Förlängd redovisningsperiod avseende mervärdesskatt till varje kvartal i stället för varje månad	307
Årsredovisning	Enklare redovisningsregler i årsredovisningslagen (1995:1554)	300
Summa		6 769,9

Källa: Regelförenklingsarbetet 2006–2010 (skr. 2009/10:226).

Tabell 8 De fem största kostnadsökningarna under 2006–2010

Område	Åtgärd	Ökning i miljoner kronor
Skatterätt	Omvänd skattskyldighet för byggtjänster	453,8
Skatterätt	Personalliggare i frisör- och restaurangbranscherna	365,5
Skatterätt	Dokumentations-skyldighet vid internprissättning	305,5
Hälsa- och sjukvård	Det statliga tandvårdsstödet	303,6
Finans	Nya krav på regelefterlevnad till följd av det s.k. Mifid-direktivet	258
Summa		1 686,4

Källa: Regelförenklingsarbetet 2006–2010 (skr. 2009/10:226).

3.4 Det framtida regelförenklingsarbetet

I oktober 2011 presenterade regeringen inriktningen på ett nytt förenklingsprogram för perioden 2011–2014.²⁸ Regeringens övergripande mål om att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagets vardag kvarstår. Inom ramen för målet avser regeringen att ta fram nya delmål och indikatorer för att följa utvecklingen. Målet att minska de administrativa kostnaderna förlängs till utgången av 2012. Vidare har ett program inletts för regelförenkling på regional och lokal nivå där länsstyrelsen i Kronobergs län och Tillväxtverket har i uppdrag att vara samordnande. Regeringen har även beslutat om tilläggsdirektiv för Regelrådet. I syfte att förbättra konsekvensutredningarna har myndigheten Tillväxtanalys fått i uppdrag att ta fram en modell för att lättare kunna beräkna kostnader och nytta inom ramen för sådana utredningar.

3.5 Hur bedrivs regelförenkling i andra EU-länder?

I flera av EU:s medlemsstater pågår ett aktivt regelförenklingsarbete även om inriktning och omfattning varierar. I Nederländerna, Storbritannien och Tyskland har t.ex. motsvarigheter till det svenska Regelrådet inrättats, dvs. en självständig organisation med uppgift att granska och ge råd till respektive lands regering angående regelförenkling och minskning av administrativa kostnader.

²⁸ *Förenkla för företag*. Regeringskansliet, 2011.

Nederländerna var först i EU med att börja mäta företagens administrativa kostnader utifrån standardkostnadsmodellen. Under perioden 2003–2007 lyckades man minska företagens administrativa kostnader med 22 procent. Efter 2007 breddades regelförenklingsprogrammet och företagens prioriteringar ställdes i centrum. Man övergår till att prata om regelbörda i stället för administrativ börda och inkluderar även andra kostnader som följer av regelverken, t.ex. företagens kostnader för tillsyn. Men även andra servicerelaterade aspekter på regelgivning såsom kvalitet, snabbhet och genomskinlighet inkluderas i det nya programmet. Antalet målgrupper för förändringsarbetet har breddats och inkluderar medborgare, förvärvsarbete, frivilligorganisationer och den offentliga sektorn.

Även i andra länder där den administrativa bördan används som utgångspunkt för regelförenklingsarbetet pågår diskussioner om hur regelförenklingsarbetet ska kunna utvecklas. I Tyskland har man t.ex. beslutat att genomföra en mätning av företagens fullgörandekostnader, dvs. samtliga direkta kostnader till följd av regler. I Storbritannien har målet om att minska företagens administrativa kostnader övergivits till förmån för ett regeltak.

Även på EU-nivå pågår ett regelförenklingsarbete. Under 2010 antog Europeiska kommissionen ett nytt förenklings- och åtgärdsprogram för att stärka arbetet med regelförenklning. Programmet handlar om att förenkla gällande regler, höja kvaliteten på och öka användningen av konsekvensutredningar när nya regler utarbetas och därmed minska de administrativa bördorna för Europas företag.²⁹ EU har också ett mål att minska den administrativa bördan med 25 procent fram till 2012. När det gäller EU:s mätningar av den administrativa bördan kan dock nämnas att mätningarna endast avser vissa utvalda områden. Det är heller inte ett nettomål utan endast minskningar mäts.

3.6 Historik och tidigare granskningar

3.6.1 Tidigare regelförenklingsarbete

Frågan om regelförenklningar är inte ny. Redan på 1970-talet infördes bestämmelser som syftade till att begränsa kostnadsdrivande effekter av myndigheters regelgivning. Riksdagen har vid två tillfällen, våren 1999 och hösten 2002, lämnat tillkännagivanden till regeringen med olika krav på ökade ansträngningar i regeringens arbete med regelförenklningar.³⁰ Enligt

²⁹ Regelrådet, Årsrapport 2010.

³⁰ Bet. 1998/99:NU6, rskr. 1998/99:170 samt bet. 2002/03:NU1, rskr. 2002/03:74–76 och bet. 2002/03:NU7.

regeringen har riksdagens beslut bidragit till att driva på utvecklingen på regelförenklingsområdet och legat bakom flera av de åtgärder som vidtagits för att förenkla för företag.³¹ Till exempel ledde riksdagens tillkännagivanden fram till att regeringen i budgetpropositionen för 2001 satte upp ett mål att småföretagens administrativa börda tydligt skulle minska inom en treårsperiod.³² Ett annat exempel är regeringens handlingsplan från december 2004 som innehöll 291 åtgärder för att förenkla för företag.³³

3.6.2 Riksrevisionens granskning 2004

Riksrevisionen lämnade 2004 rapporten Regelförenklningar för företag.³⁴ Granskningen visade på flera problem i förenklingsarbetet. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder sedan rapporten publicerades och förbättringar har skett samtidigt som vissa problem delvis kvarstår. Slutsatser från granskningen är bl.a. att för lite kraft lades på att förenkla befintliga regler i förhållande till det arbete som lades ned på att kontrollera nya och förändrade regler. Vidare bedömdes mer av regelbördan kunna mätas, inte bara den administrativa bördan. Dessutom fanns det brister i kunskapen om var regelbördan uppstod, i lagar och förordningar eller i myndighetsföreskrifter. Alltför stor vikt lades vid att få myndigheter att förändra myndighetsföreskrifter och mindre vikt vid att ändra de lagar och förordningar som styr dessa föreskrifter.

3.6.3 OECD:s rapport

OECD genomförde under 2010 en granskning av Sveriges regelförenklingsarbete.³⁵ I rapporten konstateras att Sverige intensifierat regelförenklingsarbetet efter valet 2006 och att viktiga verktyg, processer och institutioner finns på plats. OECD pekar dock på en rad områden där förbättringar kan ske. När det gäller målet om en minskning av administrativa kostnader med 25 procent konstateras att incitamenten är svaga för departement och myndigheter att nå målet då differentierade eller specifika mål saknas för respektive departement. Vidare bör regeringens arbete breddas och i högre grad involvera den regionala och lokala nivån liksom ett ökat fokus på EU-frågor. OECD konstaterar även att det finns brister i hur samråd och remissförfaranden fungerar. Vidare bör styrningen av myndigheterna och deras föreskriftsarbete bli mer effektivt liksom bättre samordning i Regeringskansliet.

³¹ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, s. 22 (skr. 2009/10:226).

³² Prop. 2000/01:1.

³³ *Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m.* (skr. 2004/05:48).

³⁴ *Regelförenklningar för företag*, Riksrevisionen, 2004 (RiR 2004:23).

³⁵ *Better regulation in Europe: Sweden*. OECD, 2010.

Det finns också behov av att utvärdera regelförenklingsagendan. OECD pekar på Riksrevisionen som en möjlig utvärderare av arbetet med regelförenklning och att 2004 års granskning (se ovan) bidrog till de förbättringar som skedde.

3.7 Sammanfattning

Regeringen har i regelförenklingsarbetet under perioden 2006–2010 arbetat efter målet att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagets vardag. Ett delmål har varit att minska företagets administrativa kostnader till följd av statliga regler med 25 procent. En handlingsplan har väglett förenklingsarbetet. Viktiga delar av planen har varit nya och mer enhetliga krav på innehållet i konsekvensutredningar vid regelgivning, inrättandet av Regelrådet i syfte att bedöma utformningen av regler och granska konsekvensutredningar, mätningar av administrativa kostnader till följd av regler, samråd med näringslivet samt underlag från myndigheter och departement med identifierade och genomförda förenklingsåtgärder.

Resultat av mätningarna av administrativa kostnader visar att de administrativa kostnaderna minskade med 7,3 procent under perioden 2006–2010. De två största kostnadsminskningarna motsvarar 96 procent av den totala nettominskningen. Det kan också noteras att av de fem största kostnadsökningarna är de tre största hänförliga till skatteområdet.

Utifrån en översiktlig genomgång av andra EU-länders regelförenklingsarbete kan noteras att ett par länder nu börjar bredda definitionen av företagets regelkostnader, bort från att enbart mäta administrativa kostnader.

4 Vad säger företagen?

En viktig frågeställning för granskningen är om regeringens arbete har lett till någon märkbar förändring i företagens vardag, dvs. om företagen upplevt ett enklare regelverk. Det är också önskvärt att få ytterligare kännedom om vilka regler och vad i fullgörandet av dessa som upplevs som betungande. Riksrevisionen genomförde därför en enkätundersökning riktad till företag. Förutom ett antal bakgrundsfrågor ställdes frågor om

- regelbördan i dag
- regelbördans utveckling under de senaste fem åren
- omfattningen och betydelsen av kommunala regler
- vissa nyligen genomförda åtgärder på skatteområdet.

Resultatet för enkätfrågorna på skatteområdet presenteras i kapitel 6
Varför ökar kostnaderna på skatteområdet?

Enkätundersökningar har vissa kända metodproblem. En misstanke finns ofta att de som svarar på enkäten utnyttjar situationen och anger ett svar som gynnar deras sak. Vi är medvetna om detta och har i möjligaste mån försökt att beakta denna problematik när enkätfrågorna formulerades. Till exempel har frågorna inte bara handlat om regelbördan i dag utan även avhandlat regelbördans utveckling över tid. Vidare har vi i flera fall försökt "tvinga" företagen att välja *ett* av flera svarsalternativ, t.ex. vilket regelområde som är *mest* betungande.

4.1 Så här genomfördes undersökningen

Enkätundersökningen, som omfattade 4 000 slumpmässigt utvalda företag, genomfördes under augusti till oktober 2011 med SCB:s företagsregister som urvalsram. Urvalet omfattar aktiva företag med 0–499 anställda. Företag med få eller inga anställda avgränsas ofta bort i liknande undersökningar. Mot bakgrund av att de allra minsta företagen är en viktig målgrupp för regeringens arbete, gjordes ingen sådan avgränsning. Små företag av hobbykaraktär exkluderades dock genom att företag utan anställda bara ingår i de fall de har en omsättning på mer än 300 000 kronor.

De små företagen är många och den slutliga ramen för undersökningen blev därmed stor, 421 957 företag.

För att öka tillförlitligheten i de frågor i enkäten som handlar om företagens syn på vissa nyligen genomförda åtgärder på skatteområdet stratifierades populationen med avseende på två variabler: branschtillhörighet och antal anställda. Den ovägda svarsandelen var 46 procent och den vägda var 49 procent, vilket är ett tämligen normalt bortfall i denna typ av undersökning. Bortfallet uppvisade en viss snedvridning, vilket har kompenseras för via viktningstillägg. I bilaga 2 och 3 finns enkäten respektive en utförlig beskrivning av enkätens genomförande inklusive bortfallsanalys.

I den efterföljande presentationen anges enkätfrågans lydelse i rubriken till varje figur. I de fall inte hela populationen utgör bas för resultatet anges den modifierade basen under figuren.

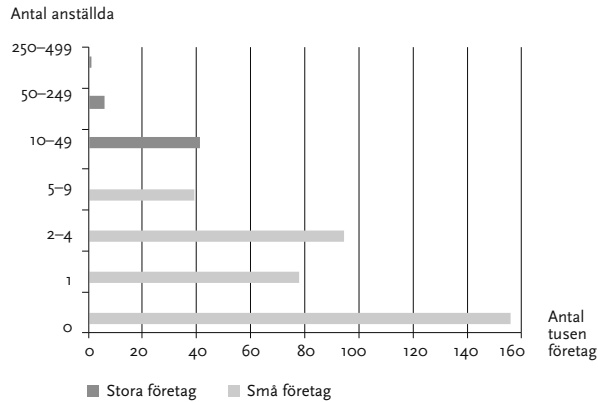
4.2 Bakgrundsfrågor

4.2.1 *De flesta företag är små*

I enkäten fick företagen svara på vilken omsättning de hade under sitt senaste verksamhetsår samt antalet anställda. I undersökningen fann vi att storleken i termer av antal anställda hade störst betydelse för hur företagen svarade på olika frågor om regler och dess betydelse för företagandet.

En klar majoritet (88 procent) av företagen har färre än tio anställda. Dessa kallas fortsättningsvis för små företag. Företagen med fler än nio anställda omnämns i fortsättningen som stora företag. Uppdelningen har valts därför att företag med fler än nio anställda har visat sig ha ett annat svarsmönster än företag med nio eller färre anställda. En naturlig konsekvens av den valda gruppindelningen blir att resultatet för de små företagen ligger nära resultatet för hela populationen. I den efterföljande redovisningen presenteras därför normalt endast resultatet för små respektive stora företag.

Figur 2 Hur många anställda har ditt företag i dag?

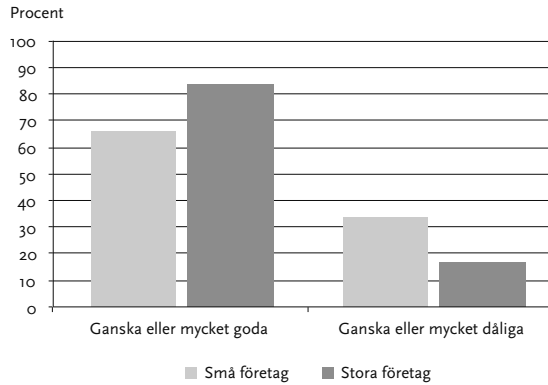


4.2.2 Många har extern hjälp med redovisnings- och skattefrågor

Att vissa företag använder extern hjälp för administration kopplad till regler skulle kunna vara en förklaring till att de svarar olika på frågor om regler och regelbörd. I enkäten fick företagen därför svara på om de anlitar extern hjälp för bokföring och redovisning samt om de anlitar hjälp med skatt och moms. I gruppen små företag anlitar 76 procent extern hjälp för bokföring och redovisning och 60 procent anlitar hjälp för skatt och moms. Motsvarande siffror för stora företag är 43 procent för redovisning och bokföring respektive 35 procent för skatt och moms. I bearbetningen av resultaten fann vi inga tydliga skillnader i svarsmönster mellan de företag som anlitar extern hjälp och övriga företag.

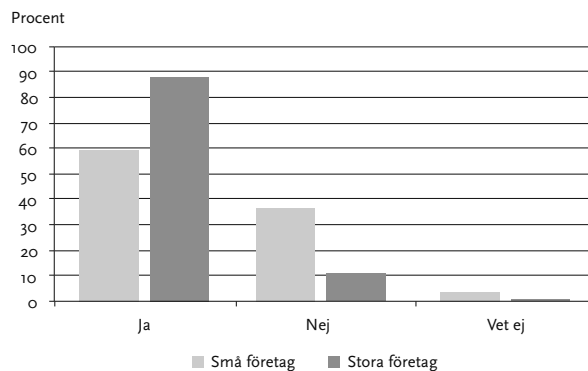
4.2.3 Företagens kunskap om regler och ändringar i regelverk

I enkäten ställdes ett antal frågor om företagets kunskap om regler. En klar majoritet av de stora företagen (83 procent) anser att de har goda eller mycket goda kunskaper om de regler som påverkar företaget. I gruppen små företag blev resultatet lägre (66 procent). En tredjedel av de små företagen anser således att de har ganska eller mycket dåliga kunskaper om de regelverk som reglerar deras verksamhet. På frågan om företagen vet var de kan hitta information om regler och regelförändringar blev resultatet liknande.

Figur 3 Hur ser du på dina kunskaper om regler som påverkar ditt företag?

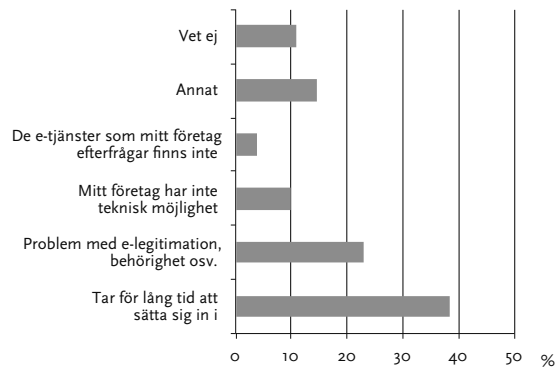
4.2.4 Många små företag använder inte elektroniska tjänster

Många myndigheter har under senare år infört s.k. e-tjänster i syfte att förenkla för företag. I enkäten ställdes därför en fråga om företagen använder dessa tjänster. Resultatet visar att en stor andel av de stora företagen använder tjänsterna, 88 procent. Motsvarande resultat för små företag är 60 procent. Nystartade företag tenderar att använda e-tjänster i större utsträckning än mer etablerade företag. I gruppen små företag som varit verksamma i mindre än tre år anger 69 procent att de använder e-tjänster.

Figur 4 Många myndigheter har infört olika elektroniska tjänster, t.ex. möjligheten för företag att lämna uppgifter via Internet. Använder ditt företag sådana elektroniska tjänster?

Till de företag som svarat att de inte använder e-tjänster ställdes en följdfråga om orsaken till detta. Företagen fick ange mer än ett svarsalternativ. De två alternativ som fick högst andel svar var: *Det tar för lång tid att sätta sig in i hur man ska göra* samt *Problem med e-legitimation*. I figuren nedan redovisas endast resultatet för de små företagen. Eftersom huvuddelen av de stora företagen använder e-tjänster blev urvalet för denna fråga för litet i denna grupp.

Figur 5 Om ditt företag inte använder e-tjänster, vad beror det på?



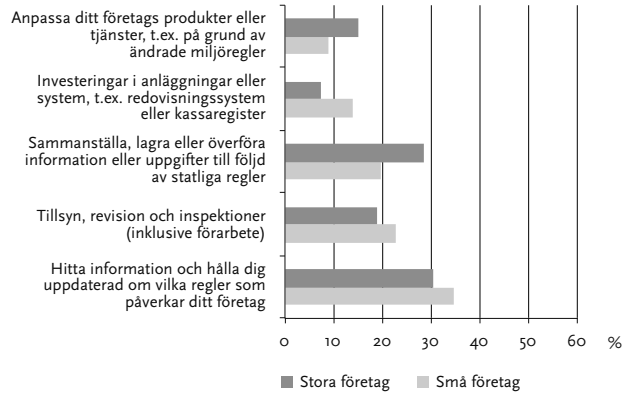
Bas: Företag med 0–9 anställda som svarat nej på frågan om de använder e-tjänster.

4.3 Regelbördan i dag

4.3.1 Att hitta och hålla sig uppdaterad om regler är betungande

För att leva upp till kraven i olika regelverk måste företag genomföra olika typer av aktiviteter. I enkäten fick företagen välja mellan fem olika aktiviteter och ange vilket alternativ som de upplevde som mest betungande, se figur 6.

Figur 6 Vilket av följande områden anser du sammantaget är mest betungande (i tid och pengar) för ditt företag i dag?



Mer än tre fjärdedelar av företagen anger något av följande tre alternativ:

- Hitta information och hålla sig uppdaterad om de regler som påverkar företaget
- Tillsyn, revision och inspektioner (inklusive förarbeten)
- Sammanställa, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler

Det sista alternativet ovan stämmer formuleringsmässigt med den definition av administrativa kostnader som regeringen använder i sitt delmål för regelförenklaringsarbetet. Även alternativet *tillsyn, revision och inspektioner (inklusive förarbeten)* innehåller vissa arbetsmoment som regeringen räknar som administrativa kostnader. Kostnaderna vid själva tillsynen räknas som administrativ kostnad medan alla förberedelser exkluderas. Drygt 40 procent av företagen anger således ett svarsalternativ som innehåller administrativa kostnader som mest betungande. Detta betyder att majoriteten av företagen anser att andra typer av kostnader är av större betydelse. En större andel stora företag än små företag anger de administrativa kostnaderna som mest betungande. Vidare upplever 35 procent av de små företagen att det är betungande att *hitta information och hålla sig uppdaterad om vilka regler som påverkar företaget*, en kostnad som inte räknas som en administrativ kostnad enligt regeringens definition.

Vad som anses som mest betungande varierar i vissa fall mycket mellan olika branscher. Det tydligaste exemplet på detta är variationen i andel svar för alternativet *investeringar i anläggningar eller system, t.ex. redovisningssystem eller kassaregister*. I hela populationen är andelen svar 13 procent, vilket kan jämföras med motsvarande andel svar i följande branscher:

- 28 procent i handel; reparation av motorfordon och motorcyklar³⁶
- 43 procent i hotell och restaurang³⁷
- 32 procent i utbildning, vård och kultur m.m.³⁸

Den höga andelen svar inom handeln respektive hotell- och restaurangbranschen beror sannolikt på nya krav i dessa branscher att investera i certifierade kassaregister.

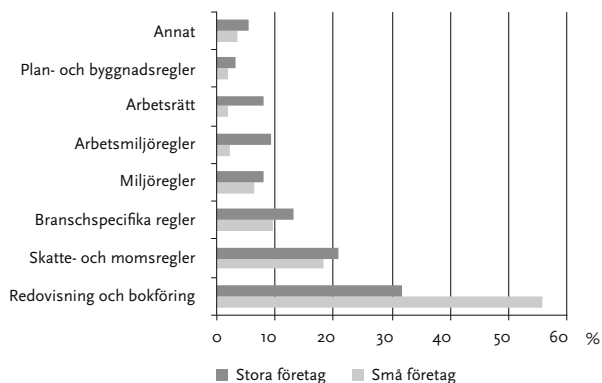
4.3.2 Redovisningsregler är mest betungande

Regelbördan kan också analyseras utifrån olika regelområden. I enkäten fick företagen svara på vilket regelområde de anser som mest betungande utifrån åtta olika alternativ, se figur 7 nedan. Flest företag anger området *redovisning och bokföring* som mest betungande (56 procent av de stora företagen och 32 procent av de små företagen).

Regelområdet *skatter och moms* anses också som betungande av många. Det alternativet fick näst flest svar både av stora och små företag. Totalt anger 19 procent att regelområdet skatter och moms är mest betungande. Skillnaden i andelen svar mellan stora och små företag är betydligt mindre för detta regelområde än för redovisning och bokföring.

Företag med fler än nio anställda anger i klart större utsträckning än små företag att regelområdena *arbetsrätt* och *arbetsmiljö* är mest betungande.

Figur 7 Vilket regelområde är mest betungande (i tid och pengar) för ditt företag i dag?



³⁶ Bransch G (45–47) Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar enligt SNI 2007.

³⁷ Bransch I (55–56) Hotell- och restaurangverksamhet enligt SNI 2007.

³⁸ Bransch O–U (84–99) Utbildning, vård och omsorg, kultur m.m. enligt SNI 2007.

4.3.3 Hur svarade företag med dålig kunskap om regler?

En relativt stor andel av företagen anger att deras kunskap om regler är dålig, vilket naturligtvis måste beaktas när resultatet analyseras. När det gäller frågorna om regelbördan i dag går det emellertid inte att se att denna grupp svarar annorlunda än övriga. Alla avvikelser ligger inom felmarginalen.

4.4 Regelbördans utveckling

Enligt enkätens bakgrundsfrågor hade 85 procent av företagen varit verksamma i mer än tre år. Frågorna om regelbördans utveckling besvarades dessutom enbart av företag som svarat ja på frågan om deras företag varit verksamt i minst ett år.

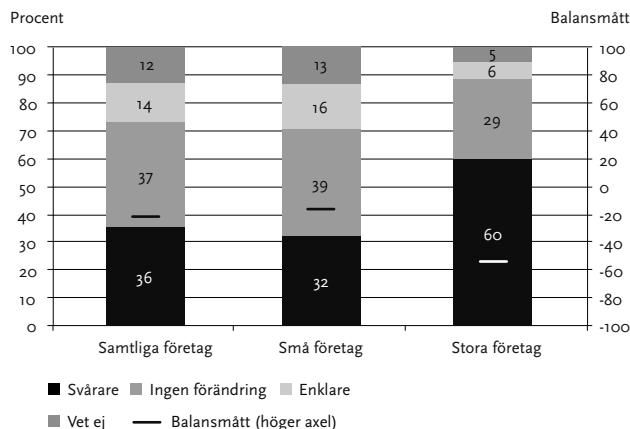
4.4.1 Få företag anser att regelbördan minskat

Företagen fick göra en samlad bedömning av hur de anser att regelbördan förändrats under de senaste fem åren. En klar minoritet (14 procent) anser att reglerna blivit enklare eller mycket enklare. Något fler än var tredje företag anger i stället att reglerna blivit lite eller mycket svårare. De flesta företagen säger sig inte ha märkt någon förändring (37 procent) medan 12 procent av företagen svarar *vet ej*. Detta resultat kan också belysas med hjälp av ett s.k. balansmått. Måttet anger andelen som anser att reglerna blivit enklare minus den andel som anser att reglerna blivit svårare. Ingen hänsyn tas således till den andel som svarat övriga alternativ. I detta fall blir balansmättet -21 och kan tolkas utifrån en skala där ändpunkten $+100$ representerar en situation där alla anger att reglerna blivit enklare och där den andra ändpunkten, -100 , motsvarar en situation där alla anger att reglerna blivit svårare.

I gruppen stora företag anger endast 6 procent att reglerna blivit enklare eller mycket enklare medan 60 procent anger att reglerna blivit svårare. Detta resulterar i ett balansmått på -54 . I gruppen stora företag förekommer svaren *ingen förändring* och *vet ej* i klart lägre utsträckning.

Sammantaget blir slutsatsen att få företag anser att reglerna blivit enklare. Balansmåten visar tydligt att de företag som anser att reglerna blivit svårare är betydligt fler än de som anser att reglerna blivit lättare.

Figur 8 Sammantaget, hur anser du att de regler som påverkar ditt företag förändrats, jämfört med för fem år sedan?



Bas: Företag som varit verksamma i minst ett år.

Anm. Balansmättet anger andelen som anser att reglerna blivit enklare minus den andel som anser att reglerna blivit svårare utan hänsyn tagen till andelen som svarat övriga alternativ. Mättet kan således gå mellan +100 (alla anger att reglerna blivit enklare) och -100 (alla anger att reglerna blivit svårare).

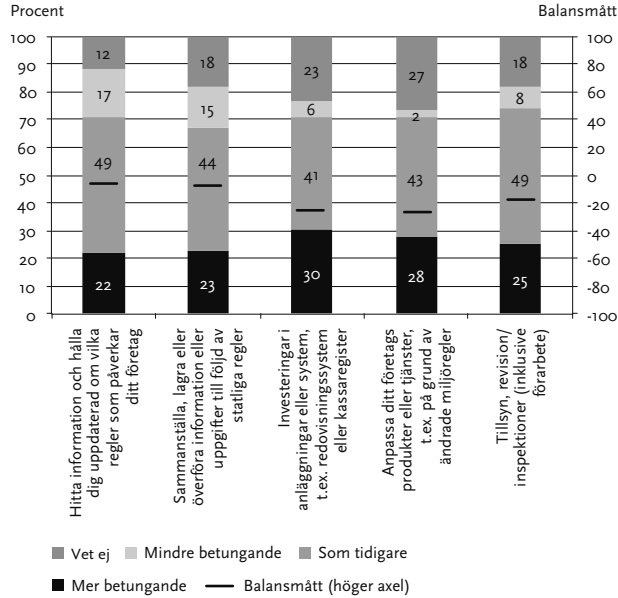
4.4.2 Regelbördans utveckling i termer av aktiviteter

I enkäten ställdes även frågan om regelbördans utveckling utifrån de olika aktiviteter företagen genomför för att leva upp till kraven i olika regelverk. För samtliga aktiviteter anger omkring 70 procent av företagen att regelbördan är oförändrad eller att den har ökat under de senaste fem åren, se figur 9 nedan. Relativt få företag anser att regelbördan minskat och balansmåtten blir därför tydligt negativa för samtliga aktiviteter. På följande två områden anger dock mer än 15 procent av företagen att reglerna blivit mindre betungande:

- Sammanställa, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler.
- Hitta information och hålla sig uppdaterad om de regler som påverkar företaget.

Det förstnämnda alternativet ovan sammanfaller i huvudsak med regeringens definition av administrativa kostnader.

Figur 9 Anser du att följande uppgifter är mer eller mindre betungande i dag jämfört med för fem år sedan?



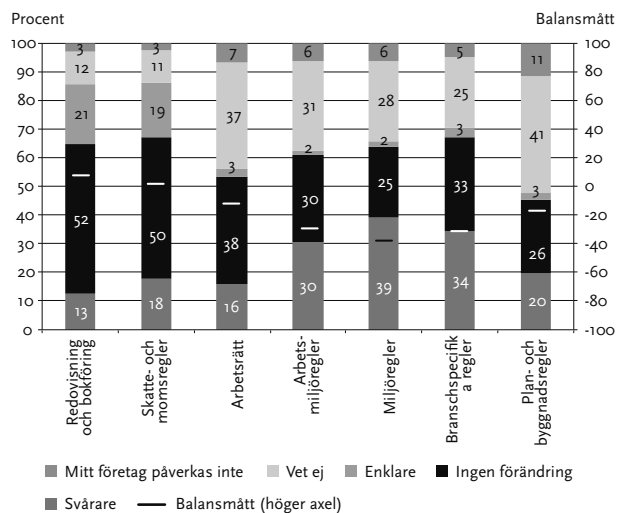
Bas: Företag som varit verksamma i minst ett år.

Anm. Balansmättet anger andelen som anser att reglerna blivit enklare minus den andel som anser att reglerna blivit svårare utan hänsyn tagen till andelen som svarat övriga alternativ. Mättet kan således gå mellan +100 (alla anger att reglerna blivit enklare) och -100 (alla anger att reglerna blivit svårare).

4.4.3 Regelbördans utveckling uppdelad på regelområden

Företagen fick även svara på frågor om hur reglerna utvecklats inom olika regelområden.

Figur 10 Hur anser du att reglerna på följande områden har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren? (Hela populationen)



Bas: Företag som varit verksamma i minst ett år.

Anm. Balansmättet anger andelen som anser att reglerna blivit enklare minus den andel som anser att reglerna blivit svårare utan hänsyn tagen till övriga grupper. Mättet kan således gå mellan +100 (alla anger att reglerna blivit enklare) och -100 (alla anger att reglerna blivit svårare).

Svarens sammansättning varierar mycket mellan olika regelområden samtidigt som många företag svarat *vet ej* eller *mitt företag påverkas inte*. Regelområdena *redovisning och bokföring* samt *skatte- och momsregler* sticker ut i den bemärkelsen att en relativt liten andel svarat *vet ej* och *mitt företag påverkas inte*. Att något fler tycker att reglerna blivit enklare jämfört med dem som tycker att de blivit svårare är också ett särskiljande drag. De positiva balansmåten ska dock tolkas i skenet av att drygt hälften av företagen angivit att regelbördan är oförändrad.

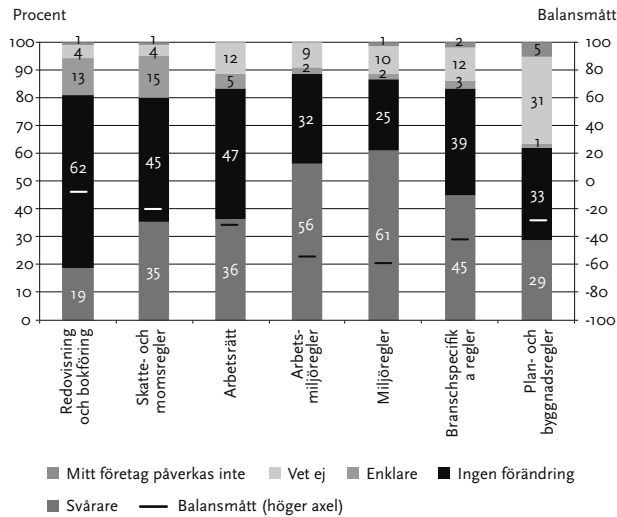
Regelområdena *arbetsmiljöregler*, *miljöregler* och *branschspecifika regler* har alla klart negativa balansmätt. Det beror på att en mycket liten andel företag anger att reglerna blivit enklare samtidigt som en relativt stor andel i stället anser att de blivit svårare. Inom dessa regelområden har dock många svarat *vet ej* och *mitt företag påverkas inte*.

Analyseras resultatet för de stora företagen blir bilden i stället mer samstämmig med den samlade bedömningen, se figur 11 nedan. Förutom

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

på området plan- och byggnadsregler anger mellan 80 och 90 procent av företagen att regelbördan är oförändrad eller att reglerna blivit svårare. (På området plan- och byggnadsregler är motsvarande siffra ca 60 procent). Vidare är det en betydligt lägre andel som svarat *vet ej* eller *mitt företag påverkas inte*. Av detta följer att balansmåtten genomgående är mer negativa för de stora företagen än för hela populationen, jämför figur 10 och 11. Särskilt inom de två regelområdena arbetsmiljö och miljö är det en betydligt större andel stora företag som anger att reglerna blivit svårare jämfört med i hela populationen.

Figur 11 Hur anser du att reglerna på följande områden har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren? (Stora företag)



Bas: Företag som varit verksamma i minst ett år och har fler än nio anställda.

Anm. Balansmättet anger andelen som anser att reglerna blivit enklare minus den andel som anser att reglerna blivit svårare utan hänsyn tagen till övriga grupper. Mättet kan således gå mellan +100 (alla anger att reglerna blivit enklare) och -100 (alla anger att reglerna blivit svårare).

4.4.4 Hur svarade företag med dålig kunskap om regler?

Den tredjedel av småföretagen som angivit att de har dålig kunskap om regler svarade *vet ej* i klart högre utsträckning än övriga företag på frågor om regelbördans utveckling. Detta har dock inte nämnvärt påverkat de inbördes relationerna mellan övriga svarsalternativ. Skillnaden mellan de företag som

tycker att reglerna blivit enklare och de företag som tycker att reglerna blivit svårare – det s.k. balansmättet – ligger därför nära motsvarande mått för hela populationen.

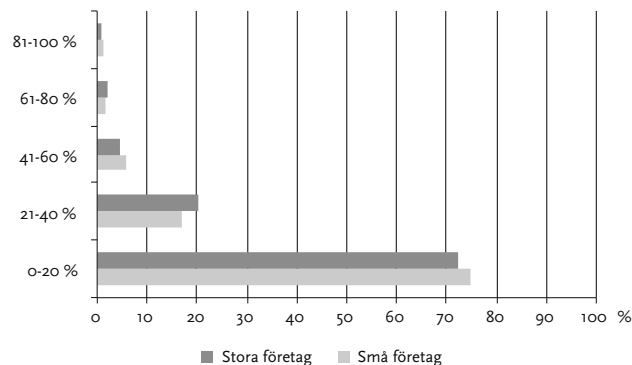
4.5 Kommunala regler

Regeringens regelförenklaringsarbete har under perioden 2006–2010 varit inriktat mot statliga regelverk. Regler på den kommunala nivån omfattades inte av arbetet. Eftersom många regler som påverkar företagen är kommunala ställdes två frågor om den kommunala regelbördan. I den första frågan fick företagen svara på om de påverkades av kommunala regler. Sextio procent av de stora företagen svarade att de påverkades av kommunala regler. I gruppen små företag var motsvarande andel betydligt lägre (36 procent).

Den andra frågan var en följdfråga som ställdes till de företag som berördes av kommunala regler. I den fick företagen svara på hur stor andel av den totala regelbördan i form av tid och pengar som orsakades av kommunala regler. Tre fjärdedelar av företagen angav att 0–20 procent av den totala kostnaden för regler förorsakas av kommunala regelverk. För en fjärdedel av företagen utgör således den kommunala regelbördan mer än 20 procent av den totala kostnaden för regler. Hur företagen svarat på frågan beror endast marginellt på dess storlek, se figur 12 nedan.

Figur 12 Hur stor andel av ditt företags totala resurser för att följa gällande regler (statliga och kommunala) avser kommunala regler och kommunal tillsyn?

Andel av total regelbörda (i tid och pengar)



Bas: Företag som svarat ja på frågan om de påverkades av kommunala regler.

4.6 Andra företagsundersökningar

Under senare år har olika undersökningar genomförts som handlat om företagets villkor och om företagets syn på regelbördan. Näringslivets Regelnämnd (NNR) genomförde under november månad 2011 en undersökning, Regelbarometern 2011, som riktades till ca 600 företag med frågor om regeringens arbete med regelförenklning.³⁹ Sammanfattningsvis ansåg 73 procent av de tillfrågade företagen att det är mycket viktigt att regeringen förenklar för företagen. Över hälften (55 procent) anser att sänkta regelkostnader har mycket eller ganska stor betydelse för att det ska gå bra för företaget i framtiden. På frågan om det blivit enklare eller krångligare regler under det senaste året svarade 21 procent att det blivit enklare medan 9 procent ansåg att det blivit krångligare. De flesta (71 procent) upplever inte att det har blivit någon förändring alls under det senaste året. När företagen fick frågan om vilket regelområde de upplevde som det största hindret för tillväxt kom skatte- och momsregler på första plats följt av arbetsrätt, arbetsmiljöregler och specifika branschregler.

Under 2011 genomförde Tillväxtverket sin återkommande undersökning: Företagens villkor och verklighet 2011.⁴⁰ Det är en enkätundersökning där 19 000 små och medelstora företag har svarat på frågor om vilka möjligheter och svårigheter de upplever i sin vardag och vad de tror om sin framtid. Ett av många resultat från enkäten är att företagen fortfarande pekar ut lagar och regler som ett relativt stort tillväxthinder. Andelen småföretag som anger det som ett stort tillväxthinder har dock minskat från 30 till 22 procent sedan 2008 då undersökningen genomfördes senast. Företag med 10–49 anställda anser i störst utsträckning att regelbördan är ett hinder för tillväxten. Tillväxtverket konstaterar i studien att lagar och regler fortfarande är ett relativt stort tillväxthinder samtidigt som man konstaterar att det är ett av fyra tillväxthinder som kan åtgärdas genom politiska beslut.

Under hösten 2010 genomförde Företagarna en webbaserad enkät som besvarades av 1 360 företagare. Av dem som svarade på enkäten uppgav 71 procent att regelbördan är mycket eller ganska omfattande. En majoritet (53 procent) av företagen ansåg att regelbördan varit oförändrad medan 35 procent ansåg att den ökat under året. Även i denna enkät tillfrågades företagen om vilket regelområde de anser viktigast att förenkla. På första respektive andra plats kom arbetsmarknadsregler och skatteregler.⁴¹

³⁹ *Regelbarometern 2011 – Företagens syn på regeringens regelförenklaringsarbete*. Näringslivets Regelnämnd, 2011.

⁴⁰ *Tillväxtmöjligheter och tillväxthinder för svenska små och medelstora företag*. Tillväxtverket, 2011 (Info 0359).

⁴¹ *Småföretagens regel-värk – med Irritationstoppen 2010*. Företagarna, 2010.

4.7 Sammanfattning

4.7.1 *Få företag anser att regelbördan lättat*

När företagen fick göra en samlad bedömning av hur de anser att regelbördan utvecklats under de senaste fem åren svarade 14 procent att reglerna blivit enklare medan 36 procent svarade att reglerna i stället blivit svårare. Av de stora företagen var det över hälften (60 procent) som ansåg att reglerna blivit svårare.

4.7.2 *Administrativa kostnader endast en del av problemet*

En majoritet av företagen anger andra typer av kostnader än de administrativa som mest betungande. För regeringens regelförenklingsarbete utgör de allra minsta företagen en viktig målgrupp. Ett intressant resultat blir därför att administrativa kostnader anges som mest betungande av en större andel stora företag än små företag (företag med färre än tio anställda). Att hitta information och hålla sig uppdaterad om vilka regler som påverkar företaget är det område som de små företagen upplever som mest betungande (35 procent). Denna typ av kostnader räknas dock inte som administrativa kostnader och ingår således inte i regeringens mätningar.

Många myndigheter har utvecklat elektroniska tjänster med det uttryckliga syftet att förenkla för företagen. Enkätresultaten visar att närmare 40 procent av de små företagen inte använder e-tjänster av olika skäl.

4.7.3 *Redovisning och bokföring mest betungande*

Redovisning och bokföring är de mest betungande regelområdena för företagen. En större andel små företag än stora företag anger detta regelområde som mest betungande. Skatte- och momsregler anses också som betungande av många. Detta regelområde fick näst flest svar. De stora företagen anger regler om arbetsrätt och arbetsmiljö som mest betungande i större utsträckning än vad de små företagen gör.

Enkätresultatet ger viss indikation om att regelbördan lättat inom regelområdena redovisning och bokföring samt skatte- och momsregler. Något fler småföretag än stora företag anger att reglerna inom dessa områden blivit enklare. Drygt hälften av företagen har dock angivit att regelbördan är oförändrad.

4.7.4 *En tredjedel av småföretagen har dålig kunskap om regler*

En tredjedel av småföretagen anger att de har ganska eller mycket dåliga kunskaper om det regelverk som reglerar deras verksamhet och att de har dålig kunskap om var de kan hitta information om ändringar i regler som påverkar deras företag. Små företag anlitar också i högre utsträckning än stora företag extern hjälp med redovisnings- och skattefrågor.

5 Granskning av regeringens genomförande

Som vi redogjort för i kapitel 3 har regeringens regelförenklaringsarbete dels handlat om att förbättra utformningen av ny lagstiftning, dels att se över det befintliga regelverket.⁴²

I detta kapitel redogör vi närmare för hur de olika delarna i förenklaringsarbetet har utformats och analyserar vilka förutsättningar de har att bidra till det övergripande målet om en märkbar positiv förändring i företagens vardag.

5.1 Regeringens val av delmål och mätmetod

5.1.1 *Mätningarna utgår från företagens administrativa kostnader*

Regeringen har valt att inte följa upp det övergripande målet för regelförenklaringsarbetet utan enbart mäta utvecklingen av företagens administrativa kostnader. Med administrativa kostnader avses de kostnader ett företag har för att *upprätta, lagra eller överföra uppgifter till följd av statliga regler*.

De administrativa kostnaderna täcker endast en delmängd av de direkta kostnader som företagen har för att leva upp till kraven i olika regelverk. Till exempel ingår inte de kostnader som i kapitel 2 kallas för åtgärdskostnader⁴³ i regeringens mätningar. Exempel på kostnader som utelämnas är kostnader för investeringar i anläggningar och system och kostnader för anpassning av produkter och tjänster. Inte heller ingår den tid och de kostnader företagen har för att hitta information om och hålla sig uppdaterad om de regler som påverkar företaget. Att företagens administrativa kostnader endast är en delmängd av företagens direkta kostnader för att uppfylla kraven i olika regelverk framgår också av Riksrevisionens enkätundersökning. Enkätresultaten visar att endast två av fem företag anser att de administrativa kostnaderna är den mest betungande delen av regelbördan.

⁴² Se bl.a. *Regelförenklaringsarbetet 2006–2010* (skr. 2009/10:226) och *Regelförenklaringsarbetet* (skr. 2008/09:206).

⁴³ En modell för hur olika typer av kostnader kan klassificeras finns i kapitel 2, tabell 2.

Regleringar kan också medföra indirekta kostnader på företags- och samhällsnivå. Inte heller denna typ av kostnader omfattas av den valda mätmetoden.

5.1.2 Valet av målvariabel och dess betydelse för förenklingsarbetet

Regeringen har motiverat valet att fokusera på de administrativa kostnaderna med att det finns en internationellt vedertagen metod för att mäta dessa.⁴⁴ Regeringen beskriver också en effektkedja med start i minskade administrativa kostnader som via ökat företagande resulterar i ökad sysselsättning och tillväxt (minskat utanförskap och fler i jobb).⁴⁵ Ingen diskussion förs dock om varför just de administrativa kostnaderna ska prioriteras framför andra typer av kostnader som orsakas av regleringar.

Mätningarna av de administrativa kostnaderna och målet att dessa ska minska med 25 procent har fått en mycket central roll för inriktningen av förenklingsarbetet och har medvetet använts för att driva på processen.⁴⁶ En tanke med mätningarna är t.ex. att myndigheter och departement ska kunna använda mätningarna som underlag för arbetet med att identifiera och prioritera regelförenklningar. Ytterligare ett exempel är att Regelrådets yttranden bygger på en granskning av administrativa kostnader, se avsnitt 5.4.

5.2 Regeringens handlingsplan och samråd

Regeringens metod för att uppnå förenklningar i den existerande regelstocken har varit regelförenklingsuppdrag till samtliga departement och ett stort antal myndigheter. Under mandatperioden 2006–2010 gav regeringen departement och myndigheter regelförenklingsuppdrag vid fyra tillfällen. I regeringens uppdrag till departement och myndigheter betonades också behovet av samråd med näringslivet.

5.2.1 Myndigheterna

Från våra intervjuer med myndigheter framgår att myndigheterna har arbetat med regelförenklning länge. Regeringens regelförenklingsuppdrag har inte förändrat verksamheten så mycket i sak, enligt myndigheterna hade det mesta av arbetet gjorts ändå. Förenklingsarbetet har dock inneburit ett ökat fokus på

⁴⁴ *Regelförenklingsarbetet 2006–2010* (skr. 2009/10:226).

⁴⁵ *Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda*, s. 2 (dir. 2008:57).

⁴⁶ Näringsdepartementet, intervju 2011-04-05.

frågorna och satt en viss press på arbetet. "Man vänder på några fler stenar", som en tjänsteman uttryckte det.

När det gäller innehålllet i förenklingsarbetet upplever flera myndigheter att det i stor utsträckning handlat om ett tekniskt gnetande på myndighetsnivå. Det har t.ex. handlat om att förenkla blanketter och övriga förenklingar inom ramen för myndighetens föreskrifter. Däremot har de stora greppen, dvs. frågor om staten alls behöver styra en viss marknad eller i vilken utsträckning man ska styra över huvud taget, inte diskuterats. Flera av myndigheterna framhåller att den största bördan ligger i lagar och förordningar, vilka myndigheterna inte kan besluta om. Vid intervjuerna framfördes också att andra politiska mål ibland prioriteras framför regelförenkling.

Återkopplingen från departementen till myndigheterna i regelförenklingsarbetet har varierat. I flera fall har myndigheter skickat in förslag om ändringar i lagar och förordningar som sedan har blivit liggande på departementen länge och utan någon återkoppling om eventuella åtgärder.

Det har framkommit väldigt olika bilder av hur samråden med företag och näringslivsorganisationer fungerat, och vilken roll de haft i regelförenklingsarbetet. De flesta myndigheter har haft regelbundna kontakter med näringslivet med anledning av regelförenklingsarbetet. På en myndighet sa man dock att samråden inte är prioriterade eftersom ledningen prioriterar interna förslag. En myndighet menade att det egna departementet varit dåligt på samråd. Några myndigheter menar att samråden inte resulterat i så många nya förslag och att det lilla företaget ofta varit dåligt företrätt.

De flesta myndigheter ser inget problem med att samtliga departement och myndigheter har fått likalydande uppdrag att bidra till 25-procentsmålet. En myndighet menar dock att specifika delmål på varje område hade ökat takten i förenklingsarbetet. Myndigheterna beskriver också att rapporteringen av regelförenklingsarbetet har tagit en hel del tid.

5.2.2 *Departementen*

Det går inte att enkelt sammanfatta regelförenklingsarbetet för de tre departement vi har intervjuat.⁴⁷ Både uppnådda resultat och förhållningssätt skiljer sig relativt mycket åt mellan departementen. Det är dock tydligt att där det funnits en stark politisk prioritering av regelförenklingsfrågor har man också nått längre resultatmässigt, dvs. de administrativa kostnaderna har minskat mer på dessa områden.

⁴⁷ Här avses inte Näringsdepartementet såsom övergripande ansvarigt för regelförenklingsarbetet.

Departementen bedömer att 25-procentsmålet har satt fokus på förenklingsfrågorna och skapat incitament att förenkla. Samtidigt lyfter departementen upp att det är många kostnader som inte ingår i de administrativa kostnaderna och att förenklingsförslagen inte alltid utgår från det företagen efterfrågar. På ett departement tog man upp exemplet att avreglering inte alltid innebär en förenkling eller kostnadsbesparing för företagen. När det gäller de regler som är frivilliga för företagen speglar inte alltid mätningarna av de administrativa kostnaderna valfriheten på ett bra sätt, enligt samma departement.

Liksom myndigheterna anser departementen att många förenklingsförslag skulle ha genomförts i vilket fall som helst samt att det finns förändringar som inte syns i mätningarna. Departementen understryker att det framtida regelförenklaringsarbetet bör ha en bred ansats och fokusera mindre på administrativa kostnader och mer på att underlätta i företagens vardag.

5.3 Konsekvensutredningar

Regeringen anser att genom införandet av konsekvensförordningen och genom ändringar i kommittéförordningen⁴⁸ och nya riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet⁴⁹ ställs i dag samma krav på innehållet i konsekvensutredningar i hela regelgivningskedjan.⁵⁰

5.3.1 Fortfarande olika krav på innehållet i konsekvensutredningar

Genom att samma krav på innehåll och kvalitet gäller för alla regelgivare kan enligt regeringen synergieffekter, transparens och likformighet uppnås. Det innebär också att en konsekvensutredning i senare led av lagstiftningskedjan kan bygga på tidigare upprättade konsekvensutredningar.⁵¹ Vid en jämförelse mellan konsekvensförordningen å ena sidan och kommittéförordningen och Regeringskansliets riktlinjer å andra sidan kan man konstatera att kraven på innehållet i en konsekvensutredning skiljer sig åt. De skrivningar som återfinns i Regeringskansliets riktlinjer och i kommittéförordningen innebär en svagare reglering av innehållet i en konsekvensutredning än motsvarande skrivningar i konsekvensförordningen.

⁴⁸ Förordning (2008:269) om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).

⁴⁹ Statssekreterarskrivelse med riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet. Regeringskansliet (Näringsdepartementet), 2008 (N2008/5954/MK).

⁵⁰ *Regelförenklaringsarbetet 2006–2010*, s. 27 (skr. 2009/10:226).

⁵¹ *Regelförenklaringsarbetet 2006–2010*, s. 27 (skr. 2009/10:226).

Tabell 9 Krav på konsekvensutredning (KU) i regelgivningskedjan

Regelverk	Omfattar	Krav på KU	Innehåll KU
Konsekvensförordningen	Myndigheter	I 4 § framgår att innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnads- mässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en KU. I 5 § framgår att en myndighet inte behöver genomföra en KU om man bedömer att det saknas skäl. Skälen för detta ska dokumenteras.	I 6 § framgår att en KU bl.a. ska innehålla en problembeskrivning, alternativa lösningar, uppgifter om vilka som berörs och vilka kostnads- mässiga och andra konsekvenser regleringen medför. Enligt 7 § ska KU innehålla ytterligare information om regleringens effekter på företagen om regleringen kan påverka företagens arbetsförhållanden, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.
Riktlinjer för Regeringskansliet	Regeringskansliet	p. 1 När det inom RK tas fram förslag till nya eller ändrade regler, ska det så tidigt som möjligt göras en KU som ska dokumenteras. Kostnads- mässiga och andra konsekvenser ska utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. p. 2 Om det inte finns skäl att göra en konsekvensutredning, får en sådan utredning under- låtas, t.ex. om förslaget är av mindre omfattning.	p.1. Vid utarbetande av en KU bör 6 och 7 §§ konsekvensförordningen tjäna som vägledning.
Kommittéförordningen	Kommittéer	I 15 a § framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. I 16 § står att regeringen närmare anger i uppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.	I 15 a § står att konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Som framgår av tabell 8 ovan finns det tydliga krav på innehållet i myndigheternas konsekvensutredningar i konsekvensförordningen. I Regeringskansliets riktlinjer står det att 6 och 7 §§ konsekvensförordningen bör tjäna som vägledning vid utarbetandet av en konsekvensutredning. Enligt kommittéförordningen ska konsekvenserna anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§

konsekvensförordningen. Orden *bör, vägledning* och *motsvarar* indikerar dock lägre krav på konsekvensutredningarnas innehåll jämfört med de *ska*-krav som återfinns i konsekvensförordningen.

Vidare står det i 16 § kommittéförordningen att regeringen närmare ska ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Det är oklart om 16 § innebär att de krav på innehållet i en konsekvensutredning som anges i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen gäller oavsett vad regeringen närmare anger, eller om det är regeringens instruktioner i det enskilda fallet som ytterst avgör vad som ska ingå i en konsekvensutredning.

Regelverken ger inte heller något entydigt svar på i vilka fall en konsekvensutredning måste upprättas och när det finns godtagbara skäl att låta bli. I 5 § konsekvensförordningen står det t.ex. att en myndighet inte behöver genomföra en konsekvensutredning om man bedömer att det saknas skäl. Vad som kan utgöra ett godtagbart skäl anges inte.

5.3.2 Uppföljningsparagrafen i konsekvensförordningen

I konsekvensförordningen finns en uppföljningsparagraf (8 §) som innebär att myndigheterna ska följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras. Departementen ska också följa upp konsekvenserna av nya lagar och förordningar som respektive departement ansvarar för i enlighet med riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet (punkt 5). Teoretiskt skulle uppföljningsparagrafen kunna vara ett sätt att kontinuerligt utvärdera stocken av regler. Några av de aktörer som vi har intervjuat har pekat på betydelsen av paragrafen för att löpande pröva den befintliga regelstocken. Inte någon av de myndigheter vi har intervjuat använder uppföljningsparagrafen i konsekvensförordningen. Inte heller på departementen sker någon systematisk genomgång av lagar och förordningar. Både myndigheter och departement uppger att uppföljningar görs när man bedömer att det finns ett behov.

5.4 Regelrådet

Regelrådets uppgift är att granska om nya och ändrade regler som kan få ekonomiska effekter för företagen utformas så att de uppnår sitt syfte på ett enkelt sätt och till lägsta administrativa kostnad för berörda företag. I Regelrådets granskning ingår även att bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet. Vid våra intervjuer har myndigheter, departement och näringsliv varit positiva till att rådet har inrättats.

5.4.1 Regelrådets verksamhet och resultat

Regelrådet yttrar sig genom att tillstyrka eller avstyrka ett förslag. För ett tillstyrkande krävs att Regelrådet övertygats om att regelgivaren valt den från administrativ synpunkt lämpligaste lösningen.⁵² Om förslaget bedöms få begränsade effekter för företag lämnar Regelrådet ett kanslisvar. Ett kanslisvar kan också lämnas på grund av tidsbrist. Ett kanslisvar innebär att Regelrådet inte yttrar sig över remissen. Under 2010 inkom 421 förslag till Regelrådet varav Regelrådet yttrade sig över 171. Siffror för 2011 visar en liknande fördelning (tabell 10).

Tabell 10 Antal remisser till Regelrådet

	2009		2010		2011	
Antal remisser	411		421		461	
Yttranden	222	54 %	171	41 %	174	38 %
Kanslisvar	189	46 %	250	59 %	287	62 %

Under 2009 och 2010 avstyrkte Regelrådet 43 procent av remitterade förslag. De flesta avstyrkandena beror på att Regelrådet på grund av bristfälliga konsekvensutredningar inte har kunnat avgöra om de från administrativ synpunkt lämpligaste lösningarna har valts. Resultatet för 2011 visar att andelen avstyrkta förslag sjunkit till 27 procent, se tabell 11.

Tabell 11 Yttranden från Regelrådet

	2009		2010		2011	
Antal yttranden	222		171		174	
Tillstyrkta	126	57 %	95	56 %	127	73 %
Avstyrkta	96	43 %	74	43 %	47	27 %

Regelrådet ska även bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet. En konsekvensutredning kan vara godtagbar eller bristfällig. I konsekvensutredningen ska samtliga effekter för företagen belysas. När det gäller konsekvensutredningarnas kvalitet märks inga förbättringar sedan Regelrådet inrättades. Andelen bristfälliga konsekvensutredningar har legat runt 55 procent sedan 2009. Andelen förslag där konsekvensutredningen helt saknas har dock minskat, se tabell 12.

⁵² Regelrådet, Årsrapport 2010.

Tabell 12 Kvaliteten i konsekvensutredningarna

	2009		2010		2011	
Godtagbara	88	40 %	66	39 %	73	42 %
Bristfälliga	118	53 %	99	58 %	97	56 %
KU saknas	16	7 %	6	3 %	4	2 %

Regelrådet har på olika sätt försökt följa upp vilken effekt dess yttrande har för regelgivningsarbetet. En genomgång av remisser från Regeringskansliet visar att de författningsförslag som Regelrådet avstyrkt endast i några enstaka fall har ändrats. Däremot har konsekvensutredningarna i 63 procent av förslagen ändrats till följd av avstyrkandet.⁵³

5.4.2 Frågor kring Regelrådets mandat

Sedan Regelrådet inrättades 2008 har det uppstått frågor kring rådets mandat. Frågorna är av principiell intresse. Tolkningar i den ena eller andra riktningen kan få konsekvenser för Regelrådets förutsättningar att bidra till en förbättrad regelgivning.

Nya och ändrade regler

Endast nya eller ändrade regler remitteras till Regelrådet, det befintliga regelverket granskas således inte. För att ge beslutsfattaren ett tillförlitligt underlag för sin regelgivning och för att minska antalet regler som aldrig föregåtts av en konsekvensutredning har det varit Regelrådets uppfattning att alla ekonomiska effekter ska beskrivas när det remitterade förslaget avser en ny författning, inte bara det som framstår som nytt i förhållande till tidigare reglering.⁵⁴ Enligt Regelrådet finns det inte stöd i regelverket för att begränsa konsekvensutredningens omfattning bara därför att de nya regler som föreslås delvis överensstämmer med befintlig reglering. Tillväxtverket, som ansvarar för metodutveckling, rådgivning och utbildning i konsekvensutredningar gentemot myndigheter, delar inte Regelrådets uppfattning. Enligt Tillväxtverket finns det inget stöd för att regler som förblir materiellt oförändrade ska omfattas av konsekvensutredningen. Tillväxtverket menar också att kravet på att allt ska konsekvensutredas kan bli för arbetskrävande och skulle kunna leda till att myndigheterna drar sig för att ta fram förenklingsförslag. Enligt Tillväxtverket borde i stället uppföljningsparagrafen i konsekvensförordningen användas för de regler som inte är nya.⁵⁵ Enligt vad som framgår av avsnitt 5.3.2 är

⁵³ Regelrådet, intervju 2011-02-28.

⁵⁴ Regelrådet, Årsrapport 2010.

⁵⁵ Tillväxtverket, intervju 2011-03-02.

uppföljningsparagrafen tämligen okänd och används inte av de myndigheter vi har intervjuat. Då det blev tydligt att det inte fanns en samsyn mellan två centrala statliga aktörer frågade vi Näringsdepartementet hur regelverket ska tolkas. I en intervju i april 2011 framhåller Näringsdepartementet att det är en fråga om metodik och att utgångspunkten måste vara att hela författningen omfattas av Regelrådets granskning, med beaktande av den proportionalitetsprincip som finns i konsekvensförordningen.⁵⁶ I ett tilläggsdirektiv från augusti 2011 har regeringen gjort vissa ändringar i Regelrådets uppdrag. Fokus för Regelrådets granskning är nu *substantiella ändringar*, se vidare under avsnitt 5.4.3.

Administrativa kostnader

Regeringen har uttalat att Regelrådets granskning ska göras med utgångspunkt i regeringens mål att minska företagens administrativa kostnader.⁵⁷

Vi har tidigare kunnat konstatera att de administrativa kostnaderna endast utgör en del av företagets totala kostnader till följd av statliga regler. Näringsdepartementet ser inga problem med att Regelrådets yttranden avseende förslag till nya eller ändrade regler är begränsade till de administrativa kostnaderna. Eftersom övriga kostnader ska belysas i konsekvensutredningen finns de med i regeringens beslutsunderlag. Enligt Näringsdepartementet är Regelrådets tillstyrkande respektive avstyrkande bara en förlängning av konsekvensutredningen. Regelrådets yttrande och bedömning av konsekvensutredningen ska ses som en helhet.⁵⁸

Utvecklingen av Regelrådets resultat visar att rådets yttranden respektive rådets bedömning av konsekvensutredningen inte följs åt. Andelen tillstyrkta yttranden har ökat sedan 2009 (tabell 11). Andelen bristfälliga konsekvensutredningar är däremot konstant (tabell 12). Andelen tillstyrkta förslag som innehåller en bristfällig konsekvensutredning har således ökat sedan 2009, se tabell 13 nedan. Resultatet indikerar att regelgivarna har blivit bättre på att redogöra för om den enklaste lösningen valts och till lägsta administrativa kostnad för företagen. Däremot syns inte samma positiva utveckling i konsekvensutredningarna. Lite tillspetsat kan man säga att en del av konsekvensutredningen – beskrivningen av företagets administrativa kostnader – sannolikt har förbättrats medan beskrivningen av övriga effekter för företagen inte har förbättrats.

⁵⁶ Näringsdepartementet, intervju 2011-04-04.

⁵⁷ *Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda*, s.3 (dir. 2008:57).

⁵⁸ Näringsdepartementet, intervju 2011-04-04.

Tabell 13 Andelen tillstyrkta yttranden med en bristfällig konsekvensutredning

År	Antal tillstyrkta	Varav med bristfällig KU	Andel med bristfällig KU
2009	126	39	31 %
2010	95	32	34 %
2011	127	54	43 %

5.4.3 Regelrådets tilläggsdirektiv

I augusti 2011 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv för Regelrådet.⁵⁹ Det nya direktivet innebär ett antal förändringar i Regelrådets mandat. Direktivet är dock otydligt på flera punkter och det är svårt att bedöma vilka konsekvenser förändringarna kan komma att få. Vår granskning tar sin utgångspunkt i regelförenklingsarbetet under perioden 2006–2010. Regelförenklingsarbetet fortsätter dock, och ett nytt program som i stora delar bygger på det tidigare har tagits fram för perioden 2011–2014. Mot bakgrund av Regelrådets centrala roll i regelförenklingsarbetet finns det skäl att analysera några av förändringarna.

Regelrådet ska utveckla sin rådgivande roll

Av Regelrådets huvuddirektiv framgår att en viktigt uppgift för rådet är att granska förslag till nya och ändrade regler. Enligt vår mening markerar det faktum att Regelrådet kommer in sent i processen den granskande rollen.

I tilläggsdirektivet förstärks Regelrådets rådgivande roll. Bland annat står det att *"Regelrådet ska i samband med yttranden där rådet avstyrkt en regel eller ansett konsekvensutredningen vara bristfällig lämna förslag på hur bristerna i en konsekvensutredning ska rättas till och om det bedöms möjligt även lämna förslag på hur regeln ska vara utformad. Regelrådet ska vidare utveckla sin rådgivande roll så att rådet så tidigt som möjligt kan ge råd och stöd om detta begärs vid upprättandet av en konsekvensutredning."*⁶⁰

Redan innan tilläggsdirektivet kom har Regelrådet haft ett särskilt ansvar för stödet gentemot kommittéerna. Att Regelrådet ska kunna lämna förslag på hur bristerna i en konsekvensutredning ska rättas till förefaller också naturligt och bra. Däremot innebär ett ökat ansvar för att lämna förslag på hur regler ska utformas att rådets självständiga ställning kan försvagas.⁶¹

⁵⁹ Tilläggsdirektiv till Regelrådet (N 2008:05) (dir. 2011:71).

⁶⁰ Tilläggsdirektiv till Regelrådet (N 2008:05), s. 4 (dir. 2011:71).

⁶¹ I det ursprungliga direktivet står det att Regelrådet kan föreslå en alternativ utformning av reglerna.

Det finns ett principiellt problem med att kombinera en starkt rådgivande roll och en granskande funktion. En starkt rådgivande roll kan bara den ha som kommer in relativt tidigt i en process, och som inte är satt att granska slutprodukten. Vi ser att det i rollförändringen finns en risk att Regelrådet hamnar för nära dem de senare ska granska, och i förlängningen en risk att Regelrådets självständiga ställning rubbas.

Inriktning mot substantiella ändringar

Som nämnts tidigare har det varit Regelrådets uppfattning att alla ekonomiska effekter ska beskrivas när det remitterade förslaget avser en ny författning, inte bara det som framstår som nytt i förhållande till tidigare reglering. I tilläggsdirektivet anger regeringen att *"ett beredningsunderlag till regler som föreslås ändrade är begränsat till de ändringar som görs. En konsekvensutredning beskriver just bara de föreslagna ändringarnas konsekvenser. De delar av föreskrifterna som inte berörs av förslaget behandlas inte i konsekvensutredningen. Vanligtvis berörs inte heller enbart språkliga ändringar eller mindre ändringar som innebär att lagstiftningen anpassas och uppdateras eller att föreskrifter överförs oförändrade från en författning till en annan. Denna begränsning ska återspeglas i Regelrådets granskning på så sätt att granskningen inriktas på de substantiella ändringar som föreslås. Om Regelrådet bedömer att det skulle finnas potential till att förenkla reglerna i det remitterade förslaget, kan rådets yttrande innehålla ett påpekande om detta."*

Det är svårt att förstå tilläggsdirektivet i denna del. Att beredningsunderlaget för en ändringsförfattning ska begränsas till föreslagna ändringar framstår som självklart. Däremot är det otydligt om även underlaget för helt nya föreskrifter ska begränsas till "substantiella" ändringar och hur det i så fall överensstämmer med konsekvensförordningens bestämmelser. I 4 § konsekvensförordningen finns redan en bestämmelse som säger att konsekvensutredningen ska göras i den omfattning som behövs i det enskilda fallet.

Regelrådets framtagande av statistik

I tilläggsdirektivet åläggs Regelrådet ett utökad ansvar för att ta fram analys och statistik. Bland annat ska Regelrådet

- redovisa om de administrativa kostnaderna ökat eller minskat, och om möjligt med vilket belopp, i de fall det framgår av konsekvensutredningarna där rådet avgett ett yttrande
- analysera kanslisvaren i syfte att få fram ett underlag för att kunna bedöma i vilka fall en konsekvensutredning inte ska behöva upprättas till följd av att effekterna har begränsad påverkan på företagen

– analysera konsekvensutredningar där rådet avgett yttrande i syfte att få ett underlag för ställningstagande till om det ska införas en gräns eller ett gränsvärde avseende kostnader för när en fullständig konsekvensutredning ska upprättas.

Det kan finnas skäl att ifrågasätta nyttan med och innehållet i ovanstående uppgifter. De nya analys- och statistikuppgifterna riskerar också att flytta fokus från den granskande verksamheten.

Det är t.ex. inte tydligt vad en redovisning av de administrativa kostnaderna ska användas till. Eftersom det är vanligt att uppgifter om de administrativa kostnaderna saknas eller är ofullständiga⁶² finns det rent av en risk att uppgifterna blir missvisande.

Uppgiften att försöka definiera specifika gränsvärden för när en konsekvensutredning inte ska behöva genomföras rymmer problem. En ny regel som riktar sig mot ett smalt segment av företagspopulationen kan ha en låg administrativ kostnad totalt sett, men medföra en mycket hög administrativ kostnad för de företag som påverkas.

Det är också oklart vad som avses med att "en konsekvensutredning inte ska behöva upprättas" (punkt 2) och "när en fullständig konsekvensutredning ska upprättas" (punkt 3). Enligt konsekvensförordningen ska en konsekvensutredning upprättas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet även om förslaget inte har några effekter för företagen, enda skillnaden är att konsekvensutredningen i dessa fall inte behöver skickas till Regelrådet.

5.5 Sammanfattning

5.5.1 Mätmetoden

Även om regeringen haft ett övergripande mål för regelförenklingsarbetet har delmålet om minskade administrativa kostnader fått ett stort inflytande på regelförenklingsarbetet och varit det som regeringen följt upp. De administrativa kostnaderna utgör endast en begränsad del av den regelbörda som företagen möter, en slutsats som bekräftas i Riksrevisionens enkätundersökning till företag. Forskning inom området visar också att s.k. indirekta effekter av regler har stor betydelse för företagandet och därmed regeringens övergripande mål om ökad sysselsättning och tillväxt. Dessa effekter är därför mycket viktiga att beakta i förenklingsarbetet. Det finns en uppenbar risk att dagens mätmetod inte fångar företagets mest avgörande

⁶² Regelrådet, Årsrapport 2011.

kostnader och problem som kan relateras till regler. Därmed finns en risk att arbetet inte bedrivs på ett effektivt sätt.

Regeringen har försökt att bredda uppföljningen av arbetet, och redan 2007 fick Nutek (nuvarande Tillväxtverket) i uppdrag att utveckla andra typer av indikatorer för att mäta regelförenkling.⁶³ Regeringen valde dock att inte gå vidare med Nuteks förslag.

5.5.2 *Regeringens handlingsplan*

Både myndigheter och departement anser att regelförenkling är viktigt och att regeringens arbete har satt fokus på frågorna. Intervjuade myndigheter har arbetat med regelförenkling länge och anser inte att regeringens regelförenklingsuppdrag har förändrat verksamheten så mycket i sak, det mesta av arbetet hade gjorts ändå. Förenklararbetet har enligt myndigheterna i stor utsträckning handlat om ett tekniskt gnetande på myndighetsnivå, och de stora greppen har ofta uteblivit. Det har t.ex. handlat om att förenkla blanketter och andra förenklingar inom ramen för myndighetens föreskrifter. Flera myndigheter framhåller att den största bördan ligger i lagar och förordningar.

På departementsnivå är det tydligt att där det funnits en stark politisk prioritering av regelförenklingsfrågorna har man nått längre resultatmässigt, dvs. de administrativa kostnaderna har minskat mer på dessa områden. Departementen lyfter fram att det är många kostnader som inte ingår i de administrativa kostnaderna, och att förenklingsförslagen inte alltid utgår från det företagen efterfrågar. Departementen understryker att det framtida regelförenklararbetet bör ha en bred ansats och fokusera mindre på administrativa kostnader och mer på att underlätta företagets vardag.

5.5.3 *Konsekvensutredningar*

Trots att regeringen har gjort regelverket kring konsekvensutredningar mer enhetligt finns det vissa otydligheter kvar. Vår analys visar att de starkaste och tydligaste kraven på konsekvensutredningens innehåll finns längst ut i regelgivningskedjan, dvs. i konsekvensförordningen som tillämpas när myndigheter utfärdar allmänna råd och föreskrifter. För Regeringskansliet och kommittéer är kraven på konsekvensutredningar något svagare än för myndigheterna.

⁶³ Regeringsbeslut N2007/7570/MK samt *Indikatorer för uppföljning av regelförenklararbetet – redovisning av Nuteks regeringsuppdrag*. Nutek, 2008 (infor nr 040-2008).

5.5.4 *Regelrådet*

Regelrådets resultat visar att andelen tillstyrkta yttranden har ökat från 57 procent 2009 till 73 procent 2011. Samtidigt har andelen bristfälliga konsekvensutredningar inte minskat, utan ligger stadigt på cirka 55 procent. Lite tillspetsat kan man säga att *en* del av regelgivarnas konsekvensutredningar – beskrivningen av företagens administrativa kostnader – sannolikt har förbättrats medan beskrivningen av övriga effekter för företagen däremot inte har blivit bättre.

I augusti 2011 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv för Regelrådet som delvis förändrar inriktningen av rådets verksamhet. Bland annat förstärks Regelrådets rådgivande roll. Regelrådet får också ett utökat ansvar för att ta fram analys och statistik. Tilläggsdirektivet är dock otydligt på flera punkter, bl.a. när det gäller tolkningen av Regelrådets nya inriktning mot att granska substantiella ändringar.

6 Varför ökar kostnaderna på skatteområdet?

De administrativa kostnaderna på skatteområdet ökade med 582 miljoner kronor under mandatperioden 2006–2010.⁶⁴ Det är den största reella ökningen av samtliga 17 regelområden som ingår i regeringens mätningar. I vår enkät pekar företagen ut skatteområdet som det näst mest betungande området efter redovisning och bokföring. Även i andra undersökningar som riktats till företag hamnar skatteområdet högt upp på listan över områden som företagen upplever som betungande. Mot bakgrund av att de administrativa kostnaderna på skatteområdet ökar och att företagen själva pekar ut skatteområdet som betungande, finns det skäl att särskilt granska regelförenklaringsarbetet på detta område. Varför ökar kostnaderna trots regeringens fokus på regelförenkling?

I detta kapitel redogör vi för de förändringar som har lett till de största ökningarna av företagens administrativa kostnader på skatteområdet under perioden 2006–2010. Vi beskriver vilka motiv som legat bakom förslagen och hur beredningen av förslagen har sett ut när det gäller att beskriva förslagens effekter på företagen. Ett särskilt fokus ligger på konsekvensutredningarna och remissinstansernas synpunkter. Vidare redovisar vi resultaten från de frågor i enkäten som handlar om skatteområdet. Eftersom syftet med detta kapitel är att undersöka varför kostnaderna på skatteområdet har ökat omfattar analysen inte sådana förslag som har minskat kostnaderna på skatteområdet.

6.1 Trots satsningen på regelförenkling ökar kostnaderna på skatteområdet

I regeringens mätningar av den administrativa bördan står skatteområdet för de tre enskilt största kostnadsökningarna under perioden 2006–2010. Ökningarna hänför sig till omvänd skattskyldighet för byggtjänster, personalliggare i frisör- och restaurangbranscherna samt dokumentationsskyldighet vid internprissättning. Sammantaget har dessa tre förändringar ökat företagens administrativa kostnader med drygt en miljard kronor. De största minskningarna på skatteområdet hänför sig till förlängd redovisningsperiod för moms, att fler företag lämnar in deklaraionsuppgifter elektroniskt och

⁶⁴ *Regelförenklaringsarbetet 2006–2010*, s 41 (skr. 2009/10:226).

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

att blanketterna N1 och N2 med underbilagor har ersatts av blanketterna NE och NEA.⁶⁵ Det kan vara värt att notera att de beskrivna ökningarna på skatteområdet beror på förändrad lagstiftning. Kostnadsminskningarna däremot beror på förenklade blanketter, förutom förlängd redovisningsperiod för moms som är en lagändring.

Tabell 14 De största förändringarna i administrativa kostnader på skatteområdet 2006–2010, mnkr

Åtgärd	Ökning/Minskning
Omvänd skattskyldighet för byggtjänster	+453,8
Personalliggare i frisör- och restaurangbranscherna	+365,5
Dokumentationsskyldighet vid internprissättning	+305,5
Förlängd redovisningsperiod för mervärdesskatt	-240,1
Skattedeklarationen – basuppgifter	-225,8
NE-blankett ersätter N1 och N2	-202,2

Källa: Tillväxtverkets databas Malin 2006–2009 och prognos för 2010.

För åren 2009 och 2010 finns det flera ökning av de administrativa kostnaderna som ännu inte har kunnat kvantifieras. En kostnad som inte har kunnat mätas är företagens kostnader för att hantera den s.k. fakturamodellen när det gäller begäran om utbetalning vid tillhandahållande av husarbete. Tillväxtverket har inte kunnat beräkna kostnaden på grund av alltför stor osäkerhet avseende hur många företag som berörs men gör bedömningen att den administrativa kostnaden är betydande.⁶⁶

Förändringar i regelverken som inte handlar om utökad eller minskad uppgiftsskyldighet hos företagen ingår inte i standardkostnadsmodellen och således inte heller i regeringens mätningar av de administrativa kostnaderna. Ett exempel på en kostnad på skatteområdet som inte ingår i mätningarna är företagens investeringskostnader för införandet av kassaregister i kontantbranscherna.⁶⁷

⁶⁵ Blanketterna används för att deklarerar inkomst av näringsverksamhet.

⁶⁶ *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering 2009 samt prognos under och efter 2010*. Tillväxtverket, 2010 (rapport 0059).

⁶⁷ *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering 2009 samt prognos under och efter 2010*. Tillväxtverket, 2010 (rapport 0059).

I tabell 15 nedan framgår vilka förslag som ingår i vår analys.

Tabell 15 Förslag som ökat företagens kostnader på skatteområdet 2006–2010

Åtgärd	Kostnad
Omvänd skattskyldighet för byggtjänster	+453,8
Personalliggare i frisör- och restaurangbranscherna	+365,5
Dokumentationsskyldighet vid internprissättning	+305,5
Fakturamodellen	"Betydande ökning"
Kassaregister	Ingår inte i mätningarna

Vi har dels valt ut de tre förslag som lett till de största ökningarna av den administrativa bördan för företag. Förslaget att införa fakturamodellen ingår också eftersom Tillväxtverket gjort bedömningen att förslaget lett till en betydande ökning av de administrativa kostnaderna. Därtill ingår förslaget att införa kassaregister i vissa branscher trots att förslaget inte ingår i mätningarna av de administrativa kostnaderna. Det finns två skäl för detta. Förslaget att införa kassaregister har, liksom förslaget om omvänd skattskyldighet för moms och förslaget om personalliggare, införts för att förhindra skattefusk och svartarbete i vissa branscher. Riksrevisionen är intresserat av att få med samtliga dessa förändringar. Det finns också ett principiellt intresse av att ta med ett förslag som *inte* ingår i regeringens mätningar av den administrativa bördan, som ett underlag för att bedöma ändamålsenligheten i regeringens mätmetod.

6.2 Kvaliteten i beredningen av skatteförslagen

I detta avsnitt kommer vi att gå igenom beredningen av de förslag som lett till ökringar på skatteområdet. Syftet med genomgången är att bedöma kvaliteten i beslutsunderlaget, inte att värdera förslaget som sådant. Analysen kommer att fokusera på följande punkter:

1. Sammanfattning av förslaget och syftet med förslaget.
2. Vilka målkonflikter fanns och hur har de redovisats?
3. Kvaliteten på konsekvensutredningen.
4. Vilka synpunkter hade remissinstanserna?
5. Regelrådets yttrande.
6. Måts reformen i Malin?

6.2.1 *Konsekvensutredningarnas kvalitet – utgångspunkter*

Vi har utgått från gällande bestämmelser för hur konsekvensutredningar ska utformas när vi gjort vår bedömning av konsekvensutredningarnas kvalitet. Vissa av konsekvensutredningarna upprättades innan förordning (2007:1244) om konsekvensutredning och motsvarande regler för kommittéerna och Regeringskansliet trädde i kraft. Vi har bedömt att tidigare bestämmelser motsvarar kraven i 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.⁶⁸ Enligt 6 § ska en konsekvensutredning *alltid* innehålla

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen
- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen.

6.2.2 *Omvänd skattskyldighet för byggtjänster*

I juni 2006 beslutade riksdagen att införa förändringar i mervärdesskattelagen (1194:200) som innebär att köparen är skattskyldig vid omsättning av varor eller tjänster inom byggsektorn – i stället för som normalt säljaren (omvänd skattskyldighet).⁶⁹ Förändringarna trädde i kraft den 1 juli 2007. Syftet med reformen var att motverka undandragande av mervärdesskatt inom byggsektorn.

⁶⁸ I arbetet med konsekvensutredningar före 2008 fanns och finns fortfarande Statsrådsberedningens riktlinjer (PM 1995:2) *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare* samt kommittéförordningen (1998:1474) och kommittéhandboken (Ds 2000:1). För myndigheter gällde tidigare verksförordningen (1995:1322) och förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor.

⁶⁹ Prop. 2005/06:130 *Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt inom byggsektorn*, bet. 2005/06:SkU30, rskr. 2005/06:351.

Faktabruta 1 Bakgrund, omvänd skattskyldighet för moms

Förslaget om omvänd skattskyldighet för moms går långt tillbaka i tiden. I början av 2000-talet kom dåvarande Riksskatteverket med två rapporter som behandlar problematiken med svartarbete och skatteundandragande i bygg- och anläggningsbranschen. Enligt Riksskatteverket hade den organiserade handeln med svart arbetskraft inom byggsektorn fått en så stor omfattning att det krävdes radikala lagstiftningsändringar för att komma till rätta med problemen. Rapporterna ledde fram till att regeringen i februari 2002 tillsatte en kommission (Byggkommissionen) med uppdrag att föreslå åtgärder för att främja konkurrensen och motverka svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn. I december 2002 lämnade Byggkommissionen sitt betänkande till regeringen med flera förslag för att förhindra skatteundandragande och svartarbete (SOU 2002:11, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*). Två av förslagen, byggtreprenadavdrag och omvänd skattskyldighet för moms, vidareutvecklades i en särskild departementspromemoria (Ds 2004:4, *Byggtreprenadavdrag samt omvänd skattskyldighet, moms*). Regeringen valde att gå vidare med förslaget om omvänd skattskyldighet för moms men inte med förslaget om byggtreprenadavdrag.

Vilka målkonflikter fanns och hur har de redovisats?

Förslaget om omvänd skattskyldighet för moms innebar att företag inom byggbranschen fick en mer betungande och komplicerad administrativ hantering. Därtill fick vissa företag, särskilt mindre företag, en försämrad likviditetssituation. Fördelen skulle vara minskad användning av svart arbetskraft och ett minskat skatteundandragande. Detta skulle i sin tur leda till en förbättrad konkurrenssituation och förbättrade statsfinanser genom ökade skatteintäkter. Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att konsekvenserna för bl.a. små företag inte skulle vara sådana att omvänd skattskyldighet inte borde införas. Några försök att beräkna företagens kostnader gjordes dock inte.

Kvaliteten på konsekvensutredningen

Enligt Riksrevisionens bedömning är konsekvensutredningen mycket bristfällig och uppfyller inte förordningens krav. I såväl proposition som betänkande saknas kvantitativa beskrivningar av konsekvenserna för företaget. Det finns inga beräkningar av förslagets effekter i form av ökade hanteringskostnader och försämrad likviditet vare sig på företagsnivå eller på totalnivå. Några försök att beräkna vilka effekter förslaget skulle få på små företag i förhållande till stora företag görs inte. Konsekvensutredningen innehåller dock en resonerande text om tänkbara konsekvenser för företag som berörs av förändringen. Man gör bedömningen att den administrativa hanteringen för de företag som berörs kommer att bli mer komplicerad och betungande. Eventuella kostnader bedöms dock som begränsade, och man påpekar att de särregler som föreslås enbart berör företag inom byggsektorn. Stora företag bedöms ha bättre möjligheter att klara den nya hanteringen än små. Därutöver förs ett resonemang om hur företagens likviditetssituation

kan komma att förändras av förslaget. Slutsatsen är att likviditetseffekten för byggsektorn som helhet inte kommer att påverkas men att enskilda företag, framför allt små företag, kan få en försämrad likviditetssituation till följd av förslaget. I ett bakgrundsavsnitt beskrivs tidigare förslag men i propositionen görs inga överväganden om alternativa förslag.

Vilka synpunkter hade remissinstanserna?

Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget, bl.a. Sveriges Bygginstrumenter, även om många påpekade att förslaget kommer att medföra administrativa problem och likviditetsproblem. Nutek, Näringslivets skattedelegation, Föreningen Svenskt Näringsliv, Fastighetsägarna Sverige, Svenska Handelskamarförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Företagarna och Sveriges advokatsamfund avstyrkte förslaget. Som skäl anfördes bl.a. ökad administrativ börda, besvärliga gränsdragningsfrågor, försämrad likviditet och en ökad komplexitet i regelsystemet. Flera remissinstanser påpekade i sina remissvar att konsekvenserna för företagen var otillräckligt beskrivna.

Regelrådets yttrande

Lagförslaget kom innan rådet hade inrättats.

Måts reformen i Malin?

I en första mätning uppskattade Nutek företagens administrativa kostnader för reformen till 1 036 miljoner kronor.⁷⁰ Mätningen gjordes om påföljande år på begäran av Finansdepartementet då den mätta kostnaden befarades rymma en stor engångskostnad i form av svårigheter att tillämpa reglerna.⁷¹ Vid detta andra mättillfälle uppskattades kostnaden till 454 miljoner kronor. Näringsdepartementet ansåg att den första mätningen skulle ge dålig kvalitet i resultaten varför man har använt den andra mätningen i totalresultaten.⁷² Effekterna på företagens likviditet utgör inte en administrativ kostnad och mäts således inte i Malin.

6.2.3 Personalliggare

Riksdagen beslutade i juni 2006 att införa lagen (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher.⁷³ Lagen trädde i kraft den 1 januari 2007 och

⁷⁰ *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet, uppdatering 2007*. Nutek, 2008 (R2008:42).

⁷¹ *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet, uppdatering 2008*. Tillväxtverket, 2009 (rapport 0013). Finansdepartementet, intervju 2011-06-20.

⁷² Näringsdepartementet, intervju 2011-04-05

⁷³ Prop. 2005/06:169 *Effektivare skattekontroll m.m.*, bet. 2005/06:SkU29, rskr. 2005/06:349.

innebär ett krav att föra personalliggare för näringsidkare inom restaurang- och frisörbranscherna. Lagen innebär också att Skatteverket har rätt att företa oannonserade kontrollbesök för att granska personalliggaren och undersöka vilka personer som är verksamma på platsen. I samband med kontrollbesöken har Skatteverket rätt att utföra en oannonserad begränsad revision. Skatteverket får också ta ut en kontrollavgift om personalliggaren inte är förd i enlighet med bestämmelserna i lagen. Syftet med lagen var enligt propositionen att försvåra för näringsidkare att undanhålla intäkter från beskattning och att öka möjligheterna till en effektiv kontroll.

Faktabara 2 Bakgrund, personalliggare och kassaregister

Problemen med svartarbete och skattefusk i kontantbranscherna har diskuterats under lång tid. I Branschsaneringsutredningen från 1996 var t.ex. frågan om schablonbeskattning aktuell som ett sätt att sanera branscher utsatta för ekonomisk brottslighet. Riksskatteverket (numera Skatteverket) har därefter i två promemorior inventerat för- och nackdelar med schablonbeskattning (RSV Rapport 2002:3). Varken Branschsaneringsutredningen eller RSV:s förslag ledde till något konkret lagförslag. I 2004 års vårproposition aviserade regeringen att arbetet med schablonbeskattning skulle fortsätta (prop. 2003/04:100). Arbetsgruppen kom fram till att en springande punkt för att komma till rätta med skattefusk och svartarbete var en ökad kontroll på fältet. Eftersom systemet med schablonbeskattning var behäftad med olika typer av problem valde man i utredningen att i stället ta fasta på en ökad kontroll och tog fram ett förslag om införande av personalliggare (Ds 2005:28 *Skattefusk, effektivitet och rättvisa – utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner kring schabloniserade inslag i beskattningen*). Under 2004 tillsattes även en utredning med uppgift att utreda möjligheten att införa krav på att näringsidkare som säljer varor och tjänster till allmänheten mot kontant betalning ska tillhandahålla ett tekniskt system (kassaregister) som möjliggör en tillförlitlig efterhandskontroll av omsättningen (SOU 2005:35 *Krav på kassaregister. Effektivare utredning av ekobrott*). Utredningen resulterade i att en lag om kassaregister beslutades i maj 2007 (lagen 2007:592 om kassaregister m.m.).

Vilka målkonflikter fanns och hur har de redovisats?

Förslaget om införande av personalliggare innebar ökade administrativa kostnader för företagen i de branscher som omfattas av förslaget. Fördelen skulle vara förbättrade möjligheter för Skatteverket att utföra en effektiv kontroll i dessa branscher. I propositionen nämner regeringen att förslaget kommer att innebära vissa ökade kostnader för företagen men att dessa måste anses motiverade mot bakgrund av att förslaget kommer att förbättra konkurrensförutsättningarna för de branscher som omfattas av förslaget. Några försök att beräkna företagens kostnader görs dock inte.

Kvaliteten på konsekvensutredningen

Enligt Riksrevisionens bedömning är konsekvensutredningen mycket bristfällig och uppfyller inte förordningens krav. I propositionen görs inget försök att beräkna kostnaderna för företagen av den nya lagen. Man konstaterar bara att förslaget kommer att medföra en ökad pålaga i form av krav att föra

personalliggare för de ca 33 000 företag som omfattas av förslaget. Vidare skriver man att det är svårt att ha någon direkt uppfattning om omfattningen av den tidsåtgång som kan komma att bli aktuell för att uppfylla skyldigheten att föra personalliggare. Enligt propositionen beror detta dels på att innehållet i tillämpningsföreskrifterna inte är klara, dels på att kostnaderna kommer att bero på vilka rutiner som byggs upp inom en verksamhet för att hantera kravet på personalliggare. I propositionen görs den sammanfattande bedömningen att eventuella olägenheter för små företag i form av viss ökad tidsåtgång är förhållandevis små och bör vägas upp av den sundare konkurrens inom de utsatta branscherna som förhoppningsvis kan bli följderna av de ökade kontrollinsatserna. Några alternativa förslag presenteras inte.

Konkurrensverket, Nutek, Svensk Handel och Stiftelsen den Nya Valfärden pekade i sina remissvar på omfattande brister i konsekvensutredningen. Enligt remissinstanserna har inte förslaget på ett tillfredsställande sätt belyst företagens villkor och vilka kostnader som tillkommer med förslaget.

Vilka synpunkter hade remissinstanserna?

Flertalet remissinstanser tillstyrkte utredningens förslag. Företagarna, Stiftelsen den Nya Valfärden och Malmö tingsrätt avstyrkte förslaget. Enligt Företagarna och Stiftelsen den Nya Valfärden skulle förslaget i praktiken medföra en ökad administrativ börda för de laglydiga företagen, särskilt de små företagen, medan de företag som vill fuska inte kommer att föra någon personalliggare.

Flera remissinstanser lyfte fram betydelsen av en hög kontrollfrekvens för att systemet ska ha verklig effekt och ifrågasatte möjligheterna till en effektiv kontroll om Skatteverkets anslag inte ökar.

Regelrådets yttrande

Lagförslaget kom innan rådet hade inrättats. Under 2009 genomfördes en utvärdering av systemet med personalliggare. Utredningen föreslog vissa förändringar i lagstiftningen och att personalliggarssystemet skulle utvidgas till att omfatta även bygg- och tvätteribranscherna.⁷⁴ Regelrådet avstyrkte förslagen i utredningen med motiveringen att konsekvensutredningen var bristfällig.⁷⁵

⁷⁴ Ds 2009:43 *Närvaroliggare och kontrollbesök*.

⁷⁵ *Yttrande över promemorian Närvaroliggare och kontrollbesök*. Regelrådet, 2010 (N2008:05/2009/375).

Mäts reformen i Malin?

Den totala administrativa kostnaden för företagen att föra personalliggare har uppskattats till ca 365,5 miljoner kronor per år i Malin. Företagen ansåg sig inte ha några nämnvärda initiala kostnader för att upprätta en personalliggare.⁷⁶

6.2.4 Kassaregister

Riksdagen beslutade i maj 2007 att införa lagen (2007:592) om kassaregister m.m.⁷⁷ Lagen innebär att den som i näringsverksamhet säljer varor och tjänster mot kontant betalning är skyldig att registrera all försäljning i ett certifierat kassaregister. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2008.

Syftet med reformen var enligt propositionen att bekämpa den illojala konkurrensen inom kontantbranscherna och förbättra möjligheten till kontroll av omsättningen i dessa branscher. En utgångspunkt för förslaget var att det fanns ett allvarligt och omfattande problem med skatteundandraganden i kontantbranscherna. Därmed fanns en risk att seriösa näringsidkare skulle slås ut av skattefuskande konkurrenter. Om skattekontrollen dessutom är otillräcklig kan förtroendet för skattesystemet påverkas negativt. Ett ytterligare syfte med lagen var därför att legitimiteten för skattesystemet skulle öka.

Vilka målkonflikter fanns och hur har de redovisats?

Förslaget om att införa kassaregister innebar att ett stort antal näringsidkare behövde investera i ett certifierat kassaregister samt att vissa administrativa kostnader skulle uppkomma kring anmälan och årlig inspektion. Fördelen skulle vara en minskad möjlighet för oseriösa näringsidkare att undanhålla intäkter från beskattning.

Regeringen konstaterar i propositionen att vissa remissinstanser ifrågasatt om förslaget om kassaregister var förenligt med regeringens ambitioner om regelförenkling. Regeringen anger att förslaget noggrant måste vägas mot intresset av att minska företagens administrativa kostnader för regler. Vilka överväganden som gjorts framgår dock inte på ett tydligt sätt. Däremot redovisar regeringen att företagens kostnader har beaktats genom att lagstiftningen inte omfattar torg- och marknadshandeln och inte heller den som endast i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning. Vidare anger regeringen att hänsyn har tagits till det stora antalet små företag i kontantbranscherna genom att så låga krav som möjligt ställts på kassaregistrets funktioner. När det gäller frågan om krav skulle ställas på

⁷⁶ *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering för 2007*. Nutek, 2008 (rapport 2008:42).

⁷⁷ *Prop. 2006/07:105 Konkurrens på lika villkor i kontantbranschen*, bet. 2006/07:SkU18, rskr. 2006/07:182.

att kortläsare skulle anslutas eller integreras med kassaregistret bedömde regeringen att den höga kostnaden för ett sådant krav inte skulle motsvara nyttan. Det kan också noteras att huvuddelen av företagens kostnader för att införa kassaregister inte är av administrativ karaktär, och således inte ingår i mätningarna av den administrativa bördan.

Kvaliteten på konsekvensutredningen

Enligt Riksrevisionens bedömning är konsekvensutredningen bristfällig och uppfyller inte förordningens krav. Såväl i betänkande som i proposition finns en resonerande text om konsekvenser för små företag, en snävare grupp av företag än vad som anges i utredningsdirektivet där det anges att konsekvenserna för små och medelstora företag ska belysas. I propositionen konstateras att såväl stora som små företag kommer att omfattas, samtidigt som en större del av företagen i kontantbranscherna är små. En uppskattning av kostnaden för investering och teknisk kontroll på företagsnivå finns, i propositionen finns inga beräkningar i övrigt. I betänkandet finns därutöver beräknade administrativa kostnader för ett litet företag. I såväl proposition som betänkande saknas beräkningar av förslaget effekter på totalnivå även om det finns två olika uppskattningar av hur många företag som kan förväntas behöva byta till nya kassaregister.⁷⁸ Några alternativa förslag presenteras inte.

Konkurrensverket, Nutek och Näringslivets regelnämnd (NNR) pekade i sina remissvar på brister i konsekvensutredningen. Konkurrensverket bedömde exempelvis att konsekvensutredningen inte uppfyllde kraven i kommittéförordningen om att utredningen ska redovisa konsekvenserna för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Vilka synpunkter hade remissinstanserna?

Flertalet remissinstanser instämde i utredningens förslag. Bland det fåtal som avstyrkte fanns Företagarna, Statskontoret och Föreningen auktoriserade revisorer (FAR). Företagarna ansåg att förslaget skulle leda till alltför höga krav och kostnader för seriösa, laglydiga företag och att skattebrott inte borde bekämpas genom egenkontroll utan genom kontrollåtgärder från t.ex. Skatteverket. FAR ansåg att förslaget inte överensstämde med det övergripande arbetet att förenkla för de mindre företagen. Statskontoret avstyrkte med hänvisning till att det inte var givet att förslaget skulle leda till ett minskat skattefusk samt att förslaget skulle leda till en ökad administrativ börda och kostnad för de huvudsakligen små företagen i kontantbranschen.

⁷⁸ I SOU 2005:35 uppskattar man att ca 250 000 näringsidkare kommer att omfattas av förslaget. I prop. 2006/07:105 uppskattar man antalet näringsidkare som kommer att omfattas till 110 000–130 000.

Flera av remissinstanserna påpekade vikten av kontroll och tillsyn om förslaget skulle genomföras. Betänkandets förslag om dimensioneringen av Skatteverkets resurser för tillsyn och kontroll ansågs av flera instanser vara otillräckligt. I propositionen aviserade regeringen inga ytterligare resurser till Skatteverket men avsåg att följa utvecklingen.

Regelrådets yttrande

Lagförslaget kom innan rådet hade inrättats. Två föreskriftsändringar behandlades i juli 2009, bägge ansågs förenkla och tillstyrktes därför. Konsekvensutredningarna fick godkänt.

Mäts reformen i Malin?

Investeringen i ett certifierat kassaregister inkluderas inte i Malin eftersom investeringskostnader inte ingår i de administrativa kostnaderna. Inte heller är de administrativa kostnader för anmälan och den årliga tekniska kontrollen inkluderade. Däremot är administrativa kostnader hänförliga till det uppgiftskrav som finns om ett tillfälligt uttag ur kassan görs under en dag med i mätningarna och har beräknats till 153 miljoner kronor.⁷⁹

6.2.5 Dokumentationsskyldighet vid internprissättning

En grundläggande princip i internationell skatterätt är den s.k. armlängdsprincipen. Armlängdsprincipen innebär att prissättningen vid kommersiella och finansiella transaktioner mellan företag i intressegemenskap ska baseras på marknadsmässiga villkor. Det ska således inte vara möjligt att flytta vinster från en stat till en annan genom felaktig prissättning (över- eller underprissättning).⁸⁰

I juni 2006 beslutade riksdagen att införa en formell skyldighet för internationellt verksamma företag att upprätta skriftlig dokumentation om internpriser vid transaktioner med företag som är begränsat skattskyldiga i Sverige i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2007.⁸¹ Förslaget kom efter att dåvarande Riksskatteverket hade utrett frågan om uppgiftsskyldighet på uppdrag av regeringen.⁸² I lagen fastställs vissa ramar för dokumentationen. Förslaget innebär dock inte någon utökad uppgiftsskyldighet för företagen i självdeklarationen, något som föreslogs i Riksskatteverkets rapport.

⁷⁹ Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering 2009 samt prognos under och efter 2010. Tillväxtverket, 2010 (rapport 0059).

⁸⁰ Se 14 kap. 19 § inkomstskattelagen (1999:1229, 1L).

⁸¹ Prop. 2005/06:169 Effektivare skattekontroll m.m., bet. 2005/06:SkU 29, rskr. 2005/06:349.

⁸² Uppgiftsskyldighet för internationella företag – Skyldighet för internationellt verksamma företag att lämna uppgifter om internpriser. Riksskatteverket, 2003 (RSV rapport 2003:5).

Syftet med förslaget var att lagreglera de informations- och dokumentationskrav som ska gälla för internprissättningstransaktioner. Ett lagreglerat krav på information och dokumentation skulle enligt regeringen effektivisera skattekontrollen. För företagen skulle lagändringen medföra att de i större utsträckning känner till vad som krävs av dem på utredningsstadiet.

Vilka målkonflikter fanns och hur har de redovisats?

Förslaget om att införa ett informations- och dokumentationskrav innebär ökade administrativa kostnader för de företag som berörs av förslaget. Fördelen skulle vara förbättrade möjligheter för Skatteverket att kontrollera om företagens prissättning varit marknadsmässig. I propositionen skriver regeringen att införandet av dokumentationsskyldighet kommer att innebära en administrativ börda för företagen men att förslaget är motiverat av starka kontrollhänsyn. Regeringen anser att företagens kostnader har beaktats genom att kretsen av skattskyldiga som omfattas av dokumentationsskyldigheten har begränsats i förhållande till Skatteverkets förslag och att dokumentation på engelska kommer att accepteras. Regeringen poängterar också att man valt att inte införa en uppgiftsskyldighet i deklarationen. Vidare skriver man att Skatteverket måste väga behovet av dokumentation mot kostnaden och den administrativa börda det innebär för företagen att upprätta densamma. Det görs dock inga försök att beräkna företagets kostnader.

Kvaliteten på konsekvensutredningen

Enligt Riksrevisionens bedömning är konsekvensutredningen mycket bristfällig och uppfyller inte förordningens krav. I regeringens uppdrag till Skatteverket angavs att en bedömning av effekterna för företagen skulle göras. I Skatteverkets utredning gjordes en mycket grov uppskattning av företagets kostnader till 50–100 miljoner kronor. Enligt regeringen går dock inte dessa uppgifter att använda eftersom de i stor utsträckning hänförde sig till Skatteverkets förslag att uppgiftsskyldigheten skulle dokumenteras i deklarationen.

Regeringen gör bedömningen att kostnaden för dokumentationsskyldigheten kommer att bli relativt begränsad. Enligt regeringen måste företagen redan i dag ha den information som krävs enligt förslaget för att kunna ta fram skattemässigt korrekta internpriser. Därmed innebär inte förslaget i sak några nya ålägganden för företagen. Regeringen skriver att den praktiska hanteringen med att upprätta nödvändig dokumentation kan medföra vissa initialkostnader för företagen och vissa årliga kostnader med anledning av löpande uppdateringar av dokumentation. Därtill kan det tillkomma vissa kostnader för sammanställande av dokumentation vid en eventuell kontroll av Skatteverket. Sammantaget gör dock regeringen bedömningen att kostnaderna

och den administrativa bördan endast i begränsad utsträckning kommer att öka för företagen. I propositionen görs dock inga försök att beräkna företagens kostnader. Inga alternativa lösningar beskrivs.

Vilka synpunkter hade remissinstanserna?

Förslaget avstyrktes av hälften av de remissinstanser som valde att yttra sig över förslaget. De som avstyrkte var Stockholms handelskammare, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), FAR, Svenska Revisorssamfundet, Svenska Bankföreningen, Näringslivets skattedelegation och Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF). Merparten av de remissinstanser som avstyrkte förslaget påpekade att någon egentlig konsekvensanalys inte var gjord och underströk behovet av en ordentlig konsekvensanalys som tydliggör konsekvenserna för företagen. Flera av remissinstanserna framhöll vikten av att de begärda uppgifterna står i rimlig proportion till kontrollbehoven.

Regelrådets yttrande

Lagförslaget kom innan rådet hade inrättats.

Mäts reformen i Malin?

Den totala administrativa kostnaden för företagen för att uppfylla dokumentationskraven uppskattas till 305,5 miljoner kronor i Malin.⁸³ Enligt Nutek har företagen haft betydande initiala kostnader för att leva upp till de nya dokumentationskraven. Den initiala kostnaden har fördelats på fem år och ingår i den årliga kostnaden. Nutek uppger att det varit svårt att ringa in populationen och bedömer kostnaden som lågt skattad.

6.2.6 Fakturamodellen

I juni 2007 tillkallades en särskild utredare med huvuduppgiften att lämna förslag om ett enklare och effektivare system för att medge skattelättnader för hushållstjänster.⁸⁴ För att kunna utnyttja såväl ROT- som RUT-avdraget skulle den sökande tidigare lämna en skriftlig ansökan till Skatteverket under våren efter det år som betalningen hade skett. Skattereduktionen tillgodoräknades sedan i samband med beräkningen av den slutliga skatten. Utgångspunkten för det nya systemet var att hanteringen skulle vara så enkel som möjligt för de enskilda hushållen.

⁸³ *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering för 2007*. Nutek, 2008 (rapport 2008:42).

⁸⁴ Dir. 2007:104 Översyn av bestämmelserna om skattelättnader för hushållstjänster.

Utifrån utredningens förslag föreslog regeringen att den s.k. fakturamodellen skulle införas, och riksdagen godkände förslaget.⁸⁵ Innebörden är att en privatperson som köper en hushållstjänst ska kunna komma överens med utföraren om att betalning endast ska göras med hälften av den angivna arbetskostnaden. På detta sätt får köparen en skattelättnad direkt vid köpet. Utföraren får i stället begära utbetalning från Skatteverket för den del av arbetskostnaden som köparen inte har betalat. Detta belopp är köparens skattelättnad och utgör en preliminär skattereduktion. Fakturamodellen började gälla den 1 juli 2009.

Vilka målkonflikter fanns och hur har de redovisats?

Ett nytt system för skattereduktion för hushållsarbete innebar en förenkling för köparen eftersom denne får en preliminär skattereduktion direkt vid köpet. Förslaget innebar samtidigt en ökad administrativ börda för företagen genom ett ökat uppgiftslämnande. Förslaget medförde också en likviditetspåfrestning på företagen eftersom de måste vända sig till Skatteverket för att få den återstående delen av fakturan betald. Därtill låg en viss risk för företagen i det faktum att företagen kan behöva vända sig till köparen för återstående ersättning för det fall köparen nått taket för avdraget. Regeringen menade dock att den påfrestning på utförarnas likviditet samt det administrativa merarbete som uppstår för företagen måste ställas i relation till de fördelar som utförarna får genom att köparna direkt vid köpet erhåller en preliminär skattereduktion med 50 procent av arbetskostnaden. Enligt regeringen skulle förenklingarna skapa förutsättningar för en ännu större marknad.

Kvaliteten på konsekvensutredningen

Enligt Riksrevisionens bedömning är konsekvensutredningen mycket bristfällig och uppfyller inte förordningens krav. I propositionen finns en resonerande text om konsekvenser för företagen. Det handlar enligt regeringen om ett visst administrativt merarbete och en viss påfrestning på utförarnas likviditet. Regeringen påpekar också att dessa konsekvenser kan vara särskilt besvärliga för mindre företag. Enligt regeringen uppvägs de negativa konsekvenserna för företagen av förslagens förutsättningar att skapa en större marknad för hushållstjänster. Utöver den resonerande texten finns det inga beräkningar av förslagens effekter på ett enskilt företag eller på totalnivå. Några beräkningar eller beskrivningar vad avser påverkan på de små företagens villkor görs inte. Det kan noteras att redan i direktivet till den utredning som föregick lagförslaget angavs särskilt att utredaren skulle se till att reglerna utformades så att den administrativa bördan för företagen blev så begränsad

⁸⁵ Prop. 2008/09:77 *Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete*, bet. 2008/09:SkU20, rskr. 2008/09:184.

som möjligt. När det gällde redovisningen av förslagets konsekvenser för små företag angavs även att föreskrifterna i förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor skulle beaktas. I betänkandet redovisas alternativa förslag, dock inte i propositionen.

Vilka synpunkter hade remissinstanserna?

De flesta remissinstanser var positiva till förslaget som sådant.⁸⁶ Närmare hälften av remissinstanserna framhöll att förslaget ökade företagens administrativa börda. Almega, Nutek, Näringslivets Regelnämnd Näringslivets skattedelegation och Svenskt Näringsliv framhöll att den administrativa bördan måste minimeras. Samma remissinstanser pekade också på den likviditetspåfrestning som förslaget kunde medföra, framför allt för små företag. Flera remissinstanser pekade också på den ökade affärsrisken för företag när dessa riskerar att få ansvara för betalningen i de fall köparen överskrider den tillåtna gränsen för skattereduktion, en risk som kan bli särskilt kännbar för små företag.

Regelrådets yttrande

Regelrådet hade inrättats när lagförslaget kom men rådets ledamöter var ännu inte utsedda.

Mäts reformen i Malin?

De administrativa kostnaderna för detta krav har bedömts vara betydande.⁸⁷ Tillväxtverket har inte beräknat dem på grund av för stor osäkerhet avseende hur många företag som berörs.

6.3 Vad säger företagen?

De förändringar som har ökat kostnaderna på skatteområdet har i stor utsträckning handlat om nya kontrollsystem för att förhindra svartarbete och skattefusk i vissa branscher. För att ta reda på hur företagen själva ser på förändringarna frågade vi de företag som omfattas av omvänd skattskyldighet för moms, personalliggare respektive kassaregister om de anser att den kostnad som följt med respektive reform är acceptabel utifrån regeringens syfte. I tabell 16 nedan framgår vilka branscher som berörs av respektive kontrollsystem. I princip handlar det om fyra branscher: bygg, restaurang, härvård och handel.

⁸⁶ *Remissammanställning*. Regeringskansliet (Finansdepartementet), 2008 (Fi 2008/4051).

⁸⁷ *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering 2009 samt prognos under och efter 2010*. Tillväxtverket, 2010 (rapport 0059).

Tabell 16 Branscher som omfattas av de nya kontrollsystemen

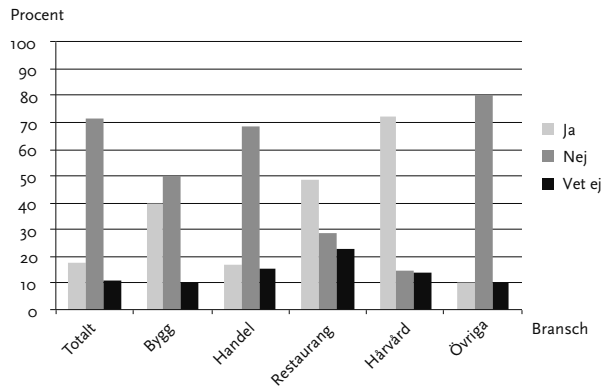
Kontrollsystem	Branscher
Omvänd skattskyldighet för moms	Bygg
Personalliggare	Restaurang, hårvård
Kassaregister	Restaurang, hårvård, handel*

*Lagen om kassaregister omfattar alla företag i kontantbranscherna. Branscherna restaurang, hårvård och handel står för ca 70 procent av alla "kontantföretag".

6.3.1 Problem med svartarbete i olika branscher

Regeringens syfte med kassaregister, personalliggare och omvärd skattskyldighet för moms är att minska svartarbete och skatteundragande genom en effektivare kontroll. I förlängningen väntas detta leda till en förbättrad konkurrenssituation i de branscher som omfattas av reformerna. För att få en uppfattning om hur företagen själva ser på problemet med svartarbete ställde vi frågan *Anser du att svartarbete är ett problem i din bransch?* till samtliga företag som svarade på enkäten. Som framgår av figur 13 nedan är det stor skillnad i svarsmonster mellan företag i de branscher som omfattas av en eller flera av de nya kontrollåtgärderna och övriga företag. Störst problem med svartarbete upplever hårvårdsföretagen där ca 70 procent anser att svartarbete är ett problem i branschen. I bygg- respektive restaurangbranschen anser ca 40 respektive 50 procent att svartarbete är ett problem. Handelsföretagen anser i mindre utsträckning, ca 15 procent, att svartarbete är ett problem. I övriga branscher anser ca 10 procent att svartarbete är ett problem i deras bransch.

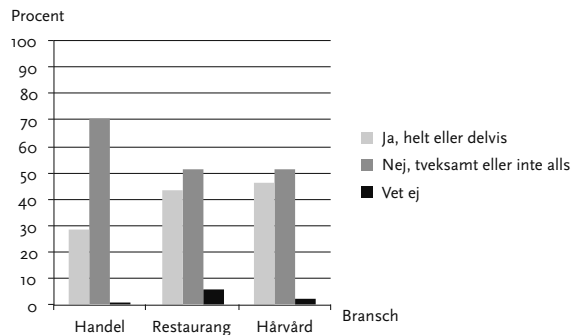
Figur 13 Anser du att svartarbete är ett problem i din bransch?



6.3.2 Företagen om kassaregister

Kravet på kassaregister omfattar företag i kontantbranscherna. De företag som i enkäten angav att de omfattas av lagen om kassaregister fick svara på frågan om de anser att företagets kostnad för investeringen är acceptabel utifrån regeringens syfte. Resultatet framgår av figur 14 nedan.

Figur 14 Om du svarat att du omfattas av lagen om kassaregister, tycker du att kostnaden för investeringen (i form av tid och pengar) är acceptabel utifrån regeringens syfte?

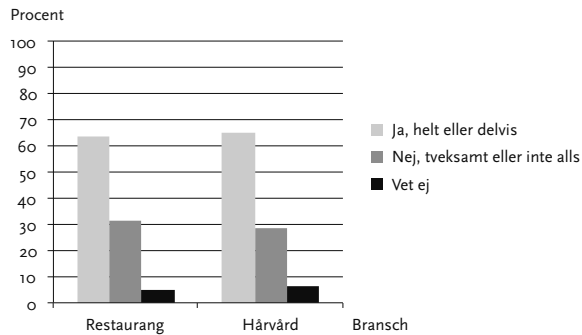


Mest negativa till reformen är handelsföretagen. Av dessa är ca 70 procent tveksamma till eller anser inte att investeringen är acceptabel utifrån regeringens syfte. Drygt hälften av restaurang- respektive härvårdsföretagen anser inte att investeringen är acceptabel. Små företag är mer negativa till reformen än stora företag.

6.3.3 Företagen om personalliggare

Kravet att föra personalliggare omfattar företag i restaurang- och härvårdsbranschen. De företag som angav att de omfattas av lagen om personalliggare fick svara på frågan om de anser att företagets kostnad för personalliggare är acceptabel utifrån regeringens syfte. Resultatet redovisas i figur 15. Drygt 60 procent av restaurang- och härvårdsföretagen anser att kostnaden för personalliggaren är acceptabel utifrån regeringens syfte. Det är således en större andel företag som tycker att kostnaden för personalliggare är acceptabel jämfört med kostnaden för kassaregister. Även här finns en tendens att stora företag är mer positiva till reformen än små.

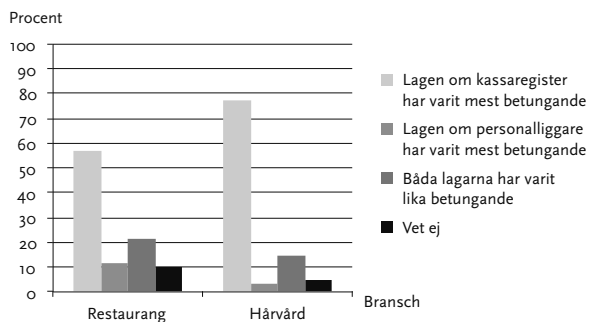
Figur 15 Om du svarat att du omfattas av lagen om personalliggare, tycker du att ditt företags kostnad för personalliggare (i form av tid och pengar) är acceptabel utifrån regeringens syfte?



6.3.4 Kassaregister är mer betungande än personalliggare

Företag i restaurang- respektive hårvårdsbranschen omfattas både av lagen om personalliggare och av lagen om kassaregister. I enkäten frågade vi de företag som uppgav att de omfattas av båda lagarna vilken lag som varit mest betungande. En majoritet av restaurang- respektive hårvårdsföretagen uppgav att kassaregister varit mest betungande. Bland hårvårdsföretagen var det närmare 80 procent som ansåg att lagen om kassaregister varit mest betungande. Endast några få procent ansåg att lagen om personalliggare varit mest betungande. Knappt 60 procent av restaurangföretagen ansåg att lagen om kassaregister varit mest betungande medan ca 10 procent tyckte att lagen om personalliggare varit mest betungande. Cirka 20 procent av restaurangföretagen ansåg att båda lagarna varit lika betungande.

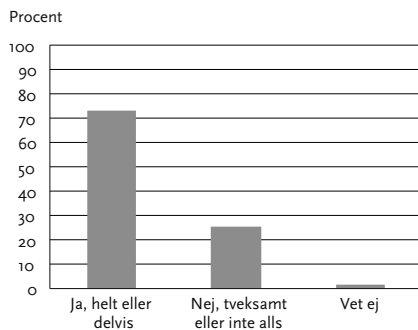
Figur 16 Om du omfattas både av lagen om kassaregister och av lagen om personalliggare, vilken av dessa lagar har varit mest betungande (i form av tid och pengar) för ditt företag?



6.3.5 Företagen om omvänd skattskyldighet för moms

Omvänd skattskyldighet för moms omfattar byggföretag. Över 70 procent av byggföretagen anser att företagets kostnad för omvänd skattskyldighet är acceptabel utifrån regeringens syfte.

Figur 17 Om ditt företag omfattas av omvänd skattskyldighet för moms, tycker du att ditt företags kostnad för omvänd skattskyldighet (i form av tid och pengar) är acceptabel utifrån regeringens syfte?



6.4 Effekter för företagen är dåligt belysta

Regeringen har höga ambitioner med regelförenklaringsarbetet. Ändå har kostnaderna på ett för företagen så centralt område som skatteområdet tillåtits öka. Vår genomgång av förslag som ökat kostnaderna för företagen visar att bakom ökningen ligger i stor utsträckning nya kontrollsystem för att förhindra svartarbete och skattefusk i vissa branscher.

6.4.1 Målkonflikter får ingen prislapp

En huvudsaklig förklaring till de ökade kostnaderna på skatteområdet är att regeringen har prioriterat en effektivare kontroll framför förenklings för företagen. Det finns en tydlig målkonflikt mellan förbättrade kontrollsystem och minskade kostnader för företagen. En genomgång av de fem förslag som lett till ökade kostnader för företagen visar dock att målkonfliktens två sidor inte får en likvärdig belysning. Till grund för förslagen om att införa nya kontrollsystem ligger ofta en rapport från Skatteverket där problemen med och omfattningen av skattefusk och svartarbete analyserats grundligt. Skatteverket har ett fiskalt perspektiv. Det är Skatteverkets uppgift att lyfta fram och belysa existerande kontrollproblem samt föreslå lösningar på dessa. På motsvarande sätt måste företagens kostnader som följer med förslagen belysas och beräknas. Vår analys visar dock att utredningarna inte uppfyller grundläggande krav när det gäller att redovisa förslagets effekter för företag. Konsekvensutredningarna är mycket bristfälliga. Alternativa förslag saknas ofta. I bästa fall förs ett resonemang om vilka effekter förslaget kan tänkas ge upphov till, men inte i någon utredning görs ett försök att kvantitativt beräkna förslaget totala effekter för företagen. Bristande redovisning av förslagets effekter för företag har också varit ett återkommande tema i remissinstansernas svar. Mot bakgrund av att flera nya kontrollåtgärder införts i vissa branscher blir avsaknaden av beräkningar av förslagets effekter särskilt problematisk. Inte någonstans går det att få en samlad bild av förslagets effekter för företagen.

För ett flertal av de granskade förslagen resonerar regeringen kring de administrativa kostnader som åtgärderna skulle ge upphov till men konstaterar helt kort att förslagets fördelar uppväger nackdelarna. Någon närmare redovisning av hur denna bedömning vägts samman liksom på vilka beräkningar och underlag den har gjorts saknas.

6.4.2 Företagen accepterar vissa kostnader

I vår enkät till företagen ställer vi specifika frågor om tre av de reformer som ökat företagets kostnader på skatteområdet: kassaregister, personalliggare samt omvänd skattskyldighet för moms. Vi frågar de företag som är berörda av reformerna om de anser att kostnaden för respektive reform är acceptabel

utifrån regeringens syften med förslagen. Drygt 60 procent av de företag som omfattas av kravet att föra personalliggare accepterar helt eller delvis kostnaden utifrån regeringens syfte. Motsvarande andel för omvänd skattskyldighet för moms är drygt 70 procent. När det gäller införandet av kassaregister är mer än hälften av berörda företag tveksamma till eller anser inte att investeringen är acceptabel. Bland handelsföretagen är det hela 70 procent av företagen som är negativa till reformen. En majoritet av de företag som omfattas både av lagen om kassaregister och av lagen om personalliggare anser att lagen om kassaregister är mest betungande av de två lagarna. Små företag är mer negativa till reformerna än stora företag.

6.4.3 *Betungande lagstiftning ingår inte i regeringens mätningar*

Enkätresultaten visar att den kontrollåtgärd som företagen upplevt som mest betungande, införandet av kassaregister, inte ingår i regeringens mätningar eftersom den inte klassas som en administrativ kostnad. Även den stora kostnad byggföretagen haft för att anpassa sina system till omvänd skattskyldighet för moms exkluderas i mätningarna. Företagens kostnader för att hantera fakturamodellen ingår i mätningarna men har inte kunnat uppskattas på grund av svårigheter att ringa in populationen. Detta förstärker bilden från kapitel 5, att regeringens metod för att följa utvecklingen av företagens administrativa kostnader har begränsningar. Många för företagen betungande kostnader är exkluderade i regeringens mätningar.

6.4.4 *Reformer införs utan helhetssyn på konsekvenserna*

När det gäller förslagen om personalliggare och kassaregister har flera remissinstanser påpekat att förslagen är verkningslösa om inte Skatteverket följer upp med kontroller. Även i propositionerna understryker regeringen vikten av att kontrollåtgärder genomförs med hög frekvens för att de ska vara effektiva. Varken i betänkandena eller i propositionerna analyseras dock mer än ytligt vilka kontrollnivåer som behövs för att förslagen ska få önskad effekt.⁸⁸

Skatteverket tilldelades inga extra resurser för kontroll av kassaregister och personalliggare utan ansågs klara av de ökade kontrollinsatserna inom befintliga ramar. Vad Skatteverket ska prioritera bort givet att man åläggs en ny uppgift utan att anslagen ökar berörs endast översiktligt. I stället har man höga förväntningar på att de nya kontrollåtgärderna kommer att leda till bättre urvalsmöjligheter och en effektivare kontroll totalt sett.

⁸⁸ I förslaget om kassaregister anges inga kontrollnivåer alls utöver att man säger att kontrollerna ska utföras med hög frekvens. I förslaget om personalliggare anser regeringen att 80 procent av företagen ska kontrolleras första året och 40 procent därefter.

Ovanstående är ytterligare ett exempel på hur konsekvensutredningarna brister i helhetssyn. Att införa nya åtgärder som kräver en hög kontrollnivå för att vara effektiva utan att samtidigt analysera hur och i vilken utsträckning dessa kontroller ska genomföras innebär en risk för samhällsekonomiska förluster. Utan Skatteverkets kontroller är åtgärderna troligen verkningslösa och den enda effekten av reformen är en kostnadsökning för de företag som följer reglerna.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens regelförenklingsarbete under åren 2006–2010 och ställt följande två frågor:

1. Har företagen upplevt en märkbar positiv förändring i sin vardag?
2. Är regeringens delmål och verktyg för att uppnå regelförenkling ändamålsenliga och effektiva?

Riksrevisionens granskning indikerar att regeringen inte har uppnått det övergripande målet med regelförenklingsarbetet, få företag upplever att regelverken har blivit enklare. Regeringens delmål att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent har heller inte uppnåtts. De administrativa kostnaderna har endast minskat med 7 procent under perioden. Riksrevisionens granskning visar att det finns flera problem i utformningen av regelförenklingsarbetet. Arbetet har i alltför stor utsträckning fokuserat på företagens administrativa kostnader vilka endast är en delmängd av företagens totala kostnader till följd av regler. Företagens administrativa kostnader har också varit utgångspunkt vid utformningen av andra delar i regeringens regelförenklingsarbete. Genom att endast fokusera på en delmängd av företagens kostnader riskerar regelförenklingsarbetet att styra fel, dvs. att åtgärder inte sätts in där de får störst effekt. Riksrevisionen kan också konstatera att målkonflikter och avsaknaden av en tydlig uppifrån-och-ned-styrning har stått i vägen för större regelförenklingar som hade kunnat ge ett tydligare avtryck i företagens vardag. En fördjupad analys på skatteområdet visar också att de konsekvensutredningar som ligger till grund för införandet av nya regler har stora brister när det gäller att redovisa förslagets effekter för företagen.

7.1 Få företag upplever att regelverken har blivit enklare

Regeringens övergripande mål för regelförenklingsarbetet är att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Regeringen har inte gjort någon uppföljning av detta mål och för att bedöma måluppfyllelsen har Riksrevisionen därför riktat en enkät till 4 000 företag.

Målet har långt ifrån uppnåtts enligt resultaten från enkäten. Så många som 73 procent av företagen har inte märkt någon förändring i regelbördan eller anser tvärtom att regelverken har blivit svårare under de senaste fem åren.

Endast 14 procent av företagen anser att regelverken har blivit enklare eller mycket enklare. Enkätresultaten ligger väl i linje med andra undersökningar av företagens uppfattning om regelbördan.

Det regelområde som företagen anser är mest betungande är redovisning och bokföring, och det gäller särskilt för de små företagen. Näst mest betungande är skatte- och momsregler, ett område som vi särskilt belyst i denna granskning.

7.2 Varför når inte regeringen målet?

7.2.1 Valet av delmål och mätmetod är för snävt

Regeringen har valt en minskning av företagens administrativa kostnader med 25 procent som delmål för regelförenklingsarbetet. Målet är det enda som regeringen har mätt under den granskade perioden 2006-2010. Inte heller i dag finns något annat mätbart mål. De administrativa kostnaderna definieras som kostnader för att *upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler*. Regeringen motiverar i sin handlingsplan valet att fokusera på de administrativa kostnaderna med att det finns en internationellt vedertagen metod för att mäta dessa. Någon annan diskussion om varför just de administrativa kostnaderna ska prioriteras framför andra typer av kostnader som orsakas av regleringar förs dock inte. Regeringen beskriver också en effektkedja som startar med minskade administrativa kostnader, fortsätter via ökat företagande till målet om ökad sysselsättning och tillväxt (minskat utanförskap och fler i jobb).

Riksrevisionen konstaterar att definitionen av administrativa kostnader är snäv och många direkta kostnader till följd av regler exkluderas, t.ex. kostnader för att anpassa produkter, tid för att hålla sig uppdaterad med gällande regelverk samt investeringskostnader. Enkätsvaren i Riksrevisionens företagsundersökning visar också att de administrativa kostnaderna bara utgör en begränsad del av företagens direkta kostnader. Endast två av fem företag anger de administrativa kostnaderna som mest betungande då de får välja mellan olika alternativ.

Forskning inom området visar att s.k. indirekta effekter av regler, t.ex. reglers påverkan på företagens investeringsaktiviteter och vinstdynamik, ofta har större betydelse för företagande och tillväxt än de direkta kostnaderna. Även företagens indirekta kostnader till följd av regler exkluderas med den valda definitionen av delmålet. Att de indirekta effekterna exkluderas är särskilt problematiskt med tanke på att regeringen med regelförenklingsarbetet ytterst vill uppnå ökad sysselsättning och tillväxt.

Riksrevisionen anser att det inte är tillräckligt att endast mäta de administrativa kostnaderna för att bedöma den övergripande måluppfyllelsen på ett så komplext område som regelförenkling. Dagens mätmetod fångar inte stora delar av de kostnader och problem som kan relateras till regler. En bredare mätmetod skulle också kunna fånga upp positiva förändringar till följd av förenklingsåtgärder som i dag inte syns i regeringens mätningar. Världsbanken visar t.ex. i sin undersökning "Ease of Doing Business" att regelbördan går att analysera på en mer övergripande nivå.

7.2.2 *Företagens administrativa kostnader är för styrande*

Mätningarna och 25-procentsmålet har fått en central roll för inriktningen av regelförenklingsarbetet och har medvetet använts för att driva på processen. Ett exempel är att mätningarna pekats ut som ett grundläggande verktyg för myndigheter och departement i deras arbete med att ta fram förenklingsförslag. Ett annat exempel är att grunden för Regelrådets yttrande är avgränsat till de administrativa kostnaderna, och inte konsekvensutredningen i sin helhet. Eftersom 25-procentsmålet endast omfattar en begränsad del av de kostnader som företagen möter till följd av regler finns det en risk att arbetet inte bedrivs på ett effektivt sätt.

7.2.3 *Arbetets tyngdpunkt har legat långt ut i regelgivningskedjan*

Regeringen har i regelförenklingsarbetet inte valt ut vilka regelområden som är mest prioriterade och arbetat med förenklingsförslag på dessa områden. I stället har regeringen valt att lämna öppna, likalydande uppdrag till departement och ett femtiotal myndigheter att ta fram regelförenklingsförslag. Konsekvensen har blivit att regelförenklingsarbetet inte har bedrivits strategiskt och inte inriktats på de mest betungande regelområdena. Perspektivet i regelförenklingsarbetet har varit att alla stenar ska lyftas, stora som små.

Uppdragen har inneburit en omfattande administration och rapportering, först från myndigheter till respektive departement, och därifrån vidare till Näringsdepartementet. Samtliga myndigheter vi har intervjuat tycker att det är bra att regeringen arbetar med regelförenkling och lyfter fram att regelförenkling varit en viktig del av myndighetens arbete under lång tid. Myndigheterna har dock upplevt processen som tung.

Flera myndigheter beskriver förenklingsarbetet som ett tekniskt gnetande på myndighetsnivå. Det har t.ex. handlat om att förenkla blanketter och andra förenklingsramen för myndighetens föreskrifter. Enligt myndigheterna ligger en stor del av regelbördan i lagar och förordningar, snarare än i de föreskrifter som myndigheterna kan besluta om. Ändringar i lagstiftning är också i klar majoritet bland de regeländringar som har gett såväl de största

kostnadsminskningarna som de största kostnadsökningarna. Detta är i linje med en av slutsatserna i Riksrevisionens granskning från 2004 i vilken det konstaterades att alltför stor vikt lades vid att få myndigheter att förändra myndighetsföreskrifter och mindre vikt vid att ändra de lagar och förordningar som styr dessa föreskrifter.

Riksrevisionens enkät visar att en tredjedel av de små företagen anser att det är betungande att hitta information och att hålla sig uppdaterad om vilka regler som gäller. Resultatet innebär att det finns skäl att reflektera över om det valda arbetssättet, med små stegvisa regelförenklningar riktade mot administrativa kostnader, är det mest optimala för små företag. Vidare har många myndigheter utvecklat elektroniska tjänster med det uttryckliga syftet att förenkla för företagen. Enkätresultaten visar att närmare 40 procent av de små företagen inte använder e-tjänster av olika skäl. Det finns därför anledning att ifrågasätta genomslaget bland små företag av denna förenklingsåtgärd, åtminstone på kort sikt.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att arbetsprocessen i regelförenklingsarbetet inte har utformats på ett strategiskt riktigt sätt och anser att arbetet skulle ha kunnat tjäna på en tydligare uppifrån-och-ned-styrning där regeringen hade valt ut prioriterade regelområden.

7.2.4 *Målkonflikter komplicerar regelförenklingsarbetet*

Regeringen har höga ambitioner med regelförenklingsarbetet. Ändå har de administrativa kostnaderna på ett för företagen så centralt område som skatteområdet ökat. En huvudsaklig förklaring till de ökade kostnaderna är att regeringen har prioriterat en effektivare skattekontroll för att minska svartarbete och skattefusk i vissa branscher framför sänkta administrativa kostnader för företagen. Det finns en tydlig målkonflikt mellan målet att skapa en rättvis konkurrens mellan företag å ena sidan och målet om minskade administrativa kostnader å andra sidan. Det är inte bara på skatteområdet som regelförenklingsarbetet försvåras på grund av konflikter mellan olika mål. Till exempel har regler om kontroll och smittskydd stått i konflikt med regelförenklningar på jordbruksområdet. Detta förstärker den tidigare slutsatsen att regelförenklingsarbetet har mycket att tjäna på en tydlig styrning från regeringens sida så att målkonflikter kan dömas av på politisk nivå.

Målkonflikten på skatteområdet blir dock extra intressant ur ett regelförenklingsperspektiv eftersom målkonfliktens *båda sidor* handlar om företagens villkor. På den ena sidan av målkonflikten finns det förhoppningar om en förbättrad konkurrenssituation för företagen, på den andra sidan står ambitionen att minska företagets administrativa kostnader. Förbättrad konkurrens till följd av effektivare kontrollsystem är att betrakta som en positiv

indirekt effekt av regelgivning, men som vi tidigare redogjort för ingår inte indirekta effekter i regeringens mätningar. Det paradoxala är således att endast den ena sidan i målkonflikten kan generera ett positivt utfall i regeringens mätningar av den administrativa bördan, trots att båda sidor har potential att förbättra företagets villkor.

Resultaten från Riksrevisionens enkätundersökning visar att företagen har upplevt införandet av kassaregister som mer betungande än införandet av personalliggare. Kostnaden för ett kassaregister ingår dock inte i regeringens mätningar eftersom investeringskostnader inte definieras som en administrativ kostnad. Inte heller företagets kostnad för att anpassa sina system till omvänd skattskyldighet för moms finns med i mätningarna.

Målkonfliktproblematiken på skatteområdet visar på ett konkret sätt att mätningarna av de administrativa kostnaderna är en alltför snäv utgångspunkt för att följa upp regelförenklingsarbetet. I stället understryker analysen hur viktigt det är att försöka beräkna samtliga samhällsekonomiska effekter av regler i konsekvensutredningsarbetet.

7.2.5 *Konsekvensutredningar belyser inte effekterna för företagen*

Riksrevisionen kan konstatera att det finns en tydlig målkonflikt mellan en förbättrad konkurrenssituation och minskade direkta kostnader för företagen. Granskningens analys av de skatteförslag som lett till kostnadsökningar visar dock att målkonfliktens olika aspekter inte får en fullständig belysning. De konsekvensutredningar som har legat till grund för förslagen på skatteområdet är överlag mycket bristfälliga. Grundläggande krav i konsekvensförordningen, och motsvarande regler för Regeringskansliet och kommittéerna, när det gäller att redovisa förslagets effekter för företag uppfylls inte. Alternativa förslag för att uppnå syftet med regeländringen saknas ofta. För ett flertal av de granskade förslagen resonerar regeringen kring de administrativa kostnader åtgärderna ger upphov till, men konstaterar helt kort att förslagets fördelar uppväger nackdelarna. Närmare redovisning saknas av hur bedömningen vägts samman liksom på vilka beräkningar och underlag denna har gjorts. Bristande redovisning av förslagets effekter för företag har också varit ett återkommande tema i remissinstansernas svar. Det faktum att flera nya kontrollåtgärder införts i vissa branscher förstärker problemet. Inte någonstans går det att få en samlad bild av förslagets effekter för företagen.

Även Regelrådets granskning visar att konsekvensutredningar ofta brister i beskrivningen av effekterna för företag. Sedan rådet inrättades har andelen bristfälliga konsekvensutredningar legat på cirka 55 procent.

Riksrevisionen anser att det vilar ett tungt ansvar på den som bereder ett förslag att se till att samtliga effekter för företaget utreds i enlighet med kraven i konsekvensförordningen och motsvarande bestämmelser för Regeringskansliet och kommittéerna. Ett bristfälligt beslutsunderlag kan i förlängningen leda till en suboptimering av samhällets resurser.

7.2.6 *Regelrådets mandat är för begränsat*

Inrättandet av Regelrådet är en av regeringens viktigaste insatser för att höja kvaliteten i nya och ändrade regler som kan få ekonomiska effekter för företagen. Det är viktigt att de resurser som läggs på att förbättra kvaliteten i ny lagstiftning genom inrättandet av Regelrådet också leder till konkreta resultat.

Regelrådets resultat visar att andelen tillstyrkta yttranden har ökat från 57 procent 2009 till 73 procent 2011. Samtidigt har andelen bristfälliga konsekvensutredningar inte minskat, utan ligger stadigt på cirka 55 procent. Lite tillspetsat kan man säga att en del av regelgivarnas konsekvensutredningar – beskrivningen av företagets administrativa kostnader – sannolikt har förbättrats medan beskrivningen av övriga effekter för företagen däremot inte har blivit bättre. Mot bakgrund av att många av företagets kostnader inte är av administrativ karaktär, finns det skäl att överväga om inte Regelrådets yttrande borde omfatta förslagets samlade effekter för företagen, och därmed en större del av innehållet i konsekvensutredningen. I dag kan Regelrådet tillstyrka ett förslag även om konsekvensutredningen är bristfällig. Om Regelrådets mandat utökas till att omfatta alla effekter för företagen finns det skäl att tro att även kvaliteten på konsekvensutredningarna kommer att bli bättre.

I augusti 2011 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv för Regelrådet som förskjuter rådets roll mot en mer rådgivande funktion. Med en sådan förskjutning finns en risk att Regelrådet hamnar närmare dem de är satta att granska.

Riksrevisionen tolkar innehållet i tilläggsdirektivet som att regeringen är missnöjd med att konsekvensutredningarnas kvalitet inte ökar. Det är dock Riksrevisionens uppfattning att direktivet i stället riskerar att försvaga Regelrådet genom en minskad självständighet och mindre tid för den granskande verksamheten. Fokus bör även fortsättningsvis vara att betona regelgivarnas ansvar för att höja kvaliteten i konsekvensutredningarna och förbättra utformningen av regelverken.

Dessutom finns det redan flera statliga aktörer med ett ansvar för att ge råd och stöd vid utarbetandet av konsekvensutredningar. Att ytterligare förstärka Regelrådets stödjande funktion på bekostnad av den kontrollerande främjar sannolikt inte helheten.

Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att Regelrådets roll bör breddas genom att Regelrådets yttrande innefattar samtliga effekter för företagen och inte endast de administrativa kostnaderna. Dessutom vill Riksrevisionen betona vikten av att värna Regelrådets granskande roll.

7.3 Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att arbeta mer strategiskt genom att

- utveckla och införa delmål och indikatorer för att följa upp regelförenklingsarbetet mot det övergripande målet, utöver mätningarna av de administrativa kostnaderna; Riksrevisionen ser positivt på att regeringen har inlett ett sådant arbete
- tydligt prioritera tunga regelområden och fokusera mer på regelbördan i lagar och förordningar
- skärpa tillämpningen av konsekvensförordningen och motsvarande regler så att
 - konsekvensutredningarna uppfyller kraven att redovisa förslagets effekter för företagen
 - uppföljningen av befintligt regelverk stärks
- överväga att bredda Regelrådets mandat så att rådet i sina yttranden beaktar samtliga konsekvenser av regelgivning för företag, inte enbart företagens administrativa kostnader.

Källförteckning

Riksdag och regering

Bet. 1998/99:NU6.

Bet. 2002/03:NU1.

Bet. 2002/03:NU7.

Bet. 2005/06:SkU29.

Bet. 2005/06:SkU30.

Bet. 2006/07:SkU18.

Bet. 2008/09:SkU20.

Ds 2000, *Kommittéhandboken*.

Ds 2009:43, *Närvaroliggare och kontrollbesök*.

Kommittédirektiv 2007:104 Översyn av bestämmelserna om skattelättnader för hushållstjänster.

Kommittédirektiv 2008:57 *Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda*.

Kommittédirektiv 2011:71 *Tilläggsdirektiv till Regelrådet*.

Prop. 2000/01:1 *Budgetpropositionen för 2001*.

Prop. 2005/06:130 *Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt inom byggsektorn*.

Prop. 2005/06:169 *Effektivare skattekontroll m.m.*

Prop. 2006/07:105 *Konkurrens på lika villkor i kontantbranschen*.

Prop. 2008/09:77 *Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete*.

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*.

Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*.

Regeringens skrivelse 2004/05:48, *Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m.*

Regeringens skrivelse 2008/09:206, *Regelförenklingsarbetet*.

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Regeringens skrivelse 2009/10:226, *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*.

Regeringsbeslut N2007/7570/MK.

Regeringskansliet (2011), *Förenkla för företag*.

Regeringskansliet (2008), (Finansdepartementet), *Remissammanställning*, (Fi 2008/4051).

Regeringskansliet (2008), (Näringsdepartementet), *Statssekreterarskrivelse med riklinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet* (N2008/5954/MK).

Riksdagsskrivelse 1998/99:170.

Riksdagsskrivelse 2002/03:74–76.

Riksdagsskrivelse 2005/06:349.

Riksdagsskrivelse 2005/06:351.

Riksdagsskrivelse 2006/07:182.

Riksdagsskrivelse 2008/09:184.

Lagar och förordningar

Förordning (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordning (SFS 2008:269) om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).

Förordning (SFS 2011:118) om inhämtande av yttrande från Regelrådet.

Inkomstskattelagen (1999:1229).

Kommittéförordningen (1998:1474).

Verksförordningen (1995:1322).

Övrigt

Eklund, Johan E. (2011), (opublicerad rapport), *Forskningen om regelbördans effekter för företag*, underlagsrapport till Riksrevisionens granskning av regeringens regelförenklingsarbete.

Företagarna (2010), *Småföretagens regel-värk – med Irritationstoppen 2010*.

Helm, Dieter (2006), *Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden*, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 2.

Nutek, *Manual för att mäta företagens administrativa kostnader enligt Standardkostnadsmodellen*, v. 2.1.

Nutek (2008), *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet, uppdatering 2007*, (rapport 2008:42).

Nutek (2008), *Indikatorer för uppföljning av regelförenklingsarbetet – redovisning av Nuteks regeringsuppdrag*, (info 040-2008).

Näringsdepartementet (2010), *Nya mål och nya indikatorer*, pressmeddelande 28 maj 2010.

Näringsdepartementet (2011), *Regeringens program i arbetet med att förenkla för företagen*, (N2011.17).

Näringslivets Regelnämnd (2010), *Regelagendan 2010, Förändring av regler – en nödvändighet för fler och växande företag 2011–2014*.

Näringslivets Regelnämnd (2011), *Regelbarometern 2011 – Företagens syn på regeringens regelförenklingsarbete*.

OECD (2010), *Better regulation in Europe: Sweden*.

Regelrådet (2009), *Årsrapport 2009*.

Regelrådet (2010), *Årsrapport 2010*.

Regelrådet (2010), *Yttrande över promemorian Närvaroliggare och kontrollbesök*, (N2008:05/2009/375).

Regelrådet (2011), *Årsrapport 2011*.

Riksrevisionen (2004), *Regelförenklningar för företag*, (RiR 2004:23).

Riksskatteverket (2003), *Uppgiftsskyldighet för internationella företag – Skyldighet för internationellt verksamma företag att lämna uppgifter om internpriser*, (RSV rapport 2003:5).

Skatteverket (2011), (opublicerad rapport), *Privata kostnader i företag, Delanalys – Företagsstrukturen*.

SOU 2005:35, *Krav på kassaregister – Effektivare utredning av ekobrott. Betänkande av 2004 års skattekontrollutredning*.

Statsrådsberedningens riktlinjer, *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare* (PM 1995:2).

Tillväxtanalys (2010), *Regelbörda och ekonomisk utveckling – en forskningsöversikt*, (rapport 2010:07).

Tillväxtanalys (2010), *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys*, (rapport 2010:14).

Tillväxtverket (2008), *Kompletterande skattemätning*, (rapport 2008:15).

Tillväxtverket (2009), *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet, uppdatering 2008*, (rapport 0013).

Tillväxtverket (2009), *Mätning/uppdatering av företagens administrativa kostnader 2009–2010*, (PM 2009-11-23).

Tillväxtverket (2010), *Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering 2009 samt prognos under och efter 2010*, (rapport 0054).

Tillväxtverket (2011), *Tillväxtmöjligheter och tillväxthinder för svenska små och medelstora företag*, (info 0359).

Världsbanken (2010), *Doing Business 2011: Making a difference for entrepreneurs*.

Intervjuer och övriga kontakter

Bokföringsnämnden, intervju 2011-06-29.

Bolagsverket, intervju 2011-08-16.

Ekonomistyrningsverket, intervju 2011-11-25.

Finansdepartementet, intervju 2011-06-20.

Företagarna, intervju 2011-03-15.

Jordbruksverket, intervju 2011-06-28.

Justitiedepartementet, intervju 2011-09-07.

Landsbygdsdepartementet, intervju 2011-05-26 samt 2011-08-30.

Näringsdepartementet, intervju 2011-04-04.

Näringsdepartementet, intervju 2011-04-05.

Näringsdepartementet, Nederländerna, intervju 2011-03-30.

Näringslivets Regelnämnd, intervju 2011-02-16.

Regelrådet, intervju 2011-02-28.

Skatteverket, intervju 2011-03-22.

Statskontoret, intervju 2011-11-16.

Svenskt Näringsliv, intervju 2011-03-02.

Tillväxtverket, intervju 2011-03-02.

Bilaga 1 Val av departement och myndigheter för intervjuer

I denna bilaga förklaras skälen bakom vårt val av myndigheter och departement för intervjuer.

Vid en genomgång av de administrativa kostnaderna i Tillväxtverkets databas Malin fann vi att vid såväl basåret 2006 som vid mätningen 2009 överskred de administrativa kostnaderna 5 miljarder kronor på sex departementsområden. Det handlade om Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, nuvarande Landsbyggsdepartementet (dåvarande Jordbruksdepartementet), Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet.

I urvalet hade det endast för Finansdepartementet och Jordbruks-/Landsbyggsdepartementet skett någon större förändring i förhållande till 2006 års mätning: en ökning med 8 procent respektive en minskning med 37 procent. Dessa två departement valdes därför ut i granskningen. Eftersom Justitiedepartementet har de högsta administrativa kostnaderna (drygt 50 miljarder kronor) valdes även det departementet liksom Näringsdepartementet, såsom ansvarigt för förenklingsfrågorna.

En utgångspunkt var att granskningen skulle omfatta en myndighet per departement. På Finansdepartementets område ansvarade Skatteverket för flera författningar med höga administrativa kostnader 2009 och myndigheten valdes därför ut. Justitiedepartementet ansvarar för lagstiftning på redovisningsområdet, med höga administrativa kostnader, och Bokföringsnämnden är förvaltningsmyndighet. Nämnden valdes därför ut i granskningen, även om myndigheten formellt sorterar under Finansdepartementet. När det gäller Näringsdepartementets myndigheter valdes Bolagsverket ut. Det är dock Justitiedepartementet som ansvarar för lagstiftningen på myndighetens område.

När det gäller Landsbyggsdepartementets myndigheter hade såväl Livsmedelsverket som Jordbruksverket flera författningar med höga administrativa kostnader vid mätningen 2009. Efter samråd med Landsbyggsdepartementet valdes Jordbruksverket ut för granskning. Anledningen var att även om Livsmedelsverket ansvarat för en regelförenkling under mätperioden som minskat de administrativa kostnaderna betydligt hade Jordbruksverket genomfört ett flertal regelförenklingar som lett till minskade kostnader.

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Tillväxtverket intervjuades i sin roll som ansvarigt för att genomföra mätningar av de administrativa kostnaderna och för sitt samordningsansvar för metodutveckling, rådgivning och utbildning i konsekvensutredningar gentemot myndigheterna. Även Statskontoret och Ekonomistyrningsverket intervjuades i sina roller att stödja departement och myndigheter i konsekvensutredningsarbetet.

Bilaga 2 Enkät och följbrev



RIKSREVISIONEN

Enkät från Rikskontrollen:

Hur påverkar lagar och regler ditt företag?

Regeringen har höga ambitioner att minska regelbördan för företag och åstadkomma en positiv förändring i företagets vardag. Med enklare regelverk och en minskad administrativ börda är tanken att du som företagare ska få mer tid att göra det du är bra på – att driva ditt företag.

Rikskontrollen har beslutat att granska regeringens arbete med att förenkla regelverken för företag. Minskad regelbörda bidrar till ett gott företagsklimat, och i förlängningen till ökad tillväxt. Rikskontrollens granskning kommer att undersöka hur regeringens regelförenklaringsarbete har fungerat, och om det bedrivs på ett effektivt sätt.

Varför har just ditt företag blivit utvalt?

Vi vill gärna veta hur du som företagare påverkas av lagar och regler och hur du tycker att regelverken har förändrats under senare år. Ditt företag är därför ett av 4 000 slumpmässigt utvalda företag som får den här enkäten. Det är frivilligt att delta men genom att svara på frågorna kan du bidra med värdefull information för att förbättra arbetet med regelförenkling för företag. Rikskontrollen har anlitat Statisticon AB och EDB AB för att genomföra undersökningen.

Identifikationsuppgifter om dig och ditt företag kommer att förstöras när enkätsvaret har registrerats och i resultatsammanställningen kommer det inte att framgå hur något enskilt företag har svarat. Undersökningen har utformats i samråd med Näringslivets nämnd för regelgranskning, NNR.

Vi ber dig svara så snart som möjligt, helst inom ett par dagar. Använd det portofria svarskuvertet när du skickar in dina svar.

Har du några frågor?

Har du frågor om enkäten är du välkommen att kontakta Anna Hansson eller Sofia Lidström på Rikskontrollen. Har du frågor om datainsamlingen kan du kontakta Petra Hall på Statisticon (tel 08-402 29 00 eller e-post enkät@statisticon.se).

Tack för din medverkan!
Med vänlig hälsning

Anna Hansson, tel 08-5171 4171
anna.hansson@riksrevisionen.se

Sofia Lidström, tel 08-5171 4261
sofia.lidstrom@riksrevisionen.se



Enkät
**REGELFÖRENKLING
FÖR FÖRETAG**

Kontaktpersoner

Anna Hansson, tel 08-5171 4171
anna.hansson@riksrevisionen.se

Sofia Lidström, tel 08-5171 4261
sofia.lidstrom@riksrevisionen.se

Regelförenkling för företag

Regler kan påverka ditt företag på olika sätt. Det kan till exempel handla om att du måste sätta dig in i nya och ändrade regler, sammanställa och lämna uppgifter och göra särskilda investeringar. I denna enkät kommer du att få svara på ett antal frågor som handlar om regler och hur de påverkar ditt företag i form av tid och pengar. När vi ber dig att uppskatta tid och pengar avser vi inte det belopp du betalar i skatter och avgifter.

Efter några bakgrundsfrågor kommer ett antal allmänna frågor som handlar om din kunskap om statliga regler och om hur utvecklingen av reglerna har sett ut de senaste fem åren. Därefter kommer ett avsnitt om kommunala regler och tillsyn och till sist några frågor på skatteområdet.

Bakgrundsfrågor

Fråga 1) Hur många år har ditt företag varit verksamt?

- Kortare än 1 år 1-3 år Längre än 3 år

Fråga 2) Hur många anställda har ditt företag idag?

- Inga anställda 2-4 anställda 10-49 anställda 250-499 anställda
 1 anställd 5-9 anställda 50-249 anställda 500 anställda eller fler

Fråga 3) Hur stor omsättning hade ditt företag (exklusive moms) under det senaste verksamhetsåret?

- Mindre än 500 000 kr 10-40 miljoner kr
 500 000-1 miljon kr Mer än 40 miljoner kr
 1-5 miljoner kr Ej aktuellt, företaget är nystartat
 5-10 miljoner kr

Fråga 4) Använder ditt företag extern hjälp för...

- Redovisning och bokföring? Ja Nej
Skatter och moms? Ja Nej
Övriga områden? Ja Nej

Utvecklingen av lagar och regler

Nedan följer några frågor som handlar om utvecklingen av lagar och regler. Frågorna 10-12 handlar om hur lagar och regler har utvecklats under de senaste fem åren. (Om ditt företag varit verksamt mellan 1 och 5 år ber vi dig att svara på frågorna utifrån de erfarenheter du har.)

Fråga 9) Har ditt företag varit verksamt i minst ett år?

- Ja
 Nej → Fortsätt till fråga 13

Fråga 10) Hur anser du att reglerna på följande områden har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren?

	Mycket enklare	Lite enklare	Ingen förändring	Lite svårare	Mycket svårare	Mitt företag påverkas inte	Vet ej
a) Redovisning och bokföring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Skatte- och momsregler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Arbetsrätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Arbetsmiljö- regler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Miljöregler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Branschspecifika regler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Plan- och byggnadsregler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Annat, _____ _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 11) Sammantaget, hur anser du att de regler som påverkar ditt företag förändrats, jämfört med för fem år sedan?

- Mycket enklare Lite enklare Oförändrat Lite svårare Mycket svårare Vet ej

Fråga 12) För att följa lagar och regler behöver ditt företag utföra olika uppgifter som kan kosta tid och pengar. Anser du att följande uppgifter är mer eller mindre betungande i dag jämfört med för fem år sedan?

	Mycket mindre betungande	Något mindre betungande	Ungefär som tidigare	Något mer betungande	Mycket mer betungande	Vet ej
a) Hitta information och hålla dig uppdaterad om vilka regler som påverkar ditt företag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Sammanställa, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Investeringar i anläggningar eller system, t.ex. redovisningssystem eller kassaregister	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Anpassa ditt företags produkter eller tjänster, t.ex. på grund av ändrade miljöregler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Tillsyn, revision/inspektioner (inklusive förarbete)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fråga 13) Vilket av följande områden anser du sammantaget är mest betungande (i tid och pengar) för ditt företag idag?

Ange ett svarsalternativ.

- Hitta information och hålla dig uppdaterad om vilka regler som påverkar ditt företag
- Sammanställa, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler
- Investeringar i anläggningar eller system, t.ex. redovisningssystem eller kassaregister
- Anpassa ditt företags produkter eller tjänster, t.ex. på grund av ändrade miljöregler
- Tillsyn, revision/inspektioner (inklusive förarbete)

Fråga 14) Uppskatta hur stor andel av ditt företags totala resurser (i tid och pengar) som går till att följa gällande regler?

0-10 % 11-20 % 21-30 % 31-40 % Mer än 50 %

Kommunala regler och tillsyn

Fråga 15a) Påverkas ditt företag av kommunala regler och kommunal tillsyn, till exempel bygglov, miljöfarlig verksamhet, livsmedelshandtering, serveringstillstånd och andra typer av tillstånd?

Ja Nej Vet ej

Fråga 15b) Om du svarat "Ja" på fråga 15a, hur stor andel av ditt företags totala resurser för att följa gällande regler (statliga och kommunala) avser kommunala regler och kommunal tillsyn?

0-20 % 21-40 % 41-60 % 61-80 % 81-100 %

Skatteområdet

Regeringen har under de senaste åren infört ett antal åtgärder (kassaregister, personalliggare och omvänd skattskyldighet för moms) i vissa branscher med syftet att förhindra svartarbete och förbättra konkurrensen. Nedan följer några frågor om dessa åtgärder.

Fråga 16) Anser du att svartarbete är ett problem i din bransch?

Ja Nej Vet ej

Fråga 17a) Omfattas ditt företag av lagen om kassaregister?

Ja Nej Vet ej

Fråga 17b) Om du svarat "Ja" på fråga 17a, tycker du att ditt företags kostnad för investeringen (i form av tid och pengar) är acceptabel utifrån regeringens syfte?

Ja, helt Ja, delvis Nej, tveksamt Nej, inte alls Vet ej

Fråga 18a) Omfattas ditt företag av lagen om personalliggare?

Ja Nej Vet ej

Fråga 18b) Om du svarat "ja" på fråga 18a, tycker du att ditt företags kostnad för personalliggare (i form av tid och pengar) är acceptabel utifrån regeringens syfte?

Ja, helt Ja, delvis Nej, tveksamt Nej, inte alls Vet ej

Fråga 19a) Omfattas ditt företag både av lagen om kassaregister och av lagen om personalliggare?

Ja Nej Vet ej

Fråga 19b) Om du svarat "ja" på fråga 19a, vilken av dessa lagar har varit mest betungande (i form av tid och pengar) för ditt företag?

Lagen om kassaregister har varit mest betungande
 Lagen om personalliggare har varit mest betungande
 Båda lagarna har varit lika betungande
 Vet ej

Fråga 20a) Omfattas ditt företag av bestämmelserna om omvänd skattskyldighet för moms i byggsektorn?

Ja Nej Vet ej

Fråga 20b) Om du svarat "ja" på fråga 20a, tycker du att ditt företags kostnad för omvänd skattskyldighet i form av tid och pengar är acceptabel utifrån regeringens syfte?

Ja, helt Ja, delvis Nej, tveksamt Nej, inte alls Vet ej

Tack för din medverkan!

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och ska genom oberoende granskning av statlig verksamhet medverka till demokratisk insyn och effektiv förvaltning.



RIKSREVISIONEN

114 90 Stockholm • [Nybrogatan 55] Tel 08-5171 40 00 • Fax 08-5171 41 00 • www.riksrevisionen.se

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration – enkät

Statisticon <small>STATISTIK & RESEARCH</small>				
<hr/> Regelförenkling för företag Rapport 1 Kvalitetsdeklaration <hr/>				
<i>Kund</i> Riksrevisionen	<i>Mottagare</i> Anna Hansson			
<i>Version</i> 4	<i>Klass</i> -	<i>Antal sidor</i> 2830		
<i>Datum</i> 2011-11-18	<i>Statisticons projektnummer</i> RIR_4171			
<i>Anmärkning</i> Dokumentet innehåller en kvalitetsdeklaration av enkätundersökningen riktad mot företag i Riksrevisionens granskning om regelförenkling för företag				
<i>Författare</i> Mats Nyfjäll	<i>Granskare</i> Åsa Greijer			
STATISTICON AB Östra Ägatan 31 753 22 UPPSALA			Wallingatan 38 111 24 STOCKHOLM	vx: 08-402 29 00 info@statisticon.se www.statisticon.se

REGLFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Rund
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Statistisk population
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			2

Innehållsförteckning

0	INLEDNING	4
1	STATISTIKENS INNEHÅLL	5
1.1	STATISTISKA MÅLSTORHETER.....	5
1.1.1	Objekt, population och ram.....	5
1.1.2	Variabler.....	6
1.1.3	Statistiska mått	6
1.1.4	Redovisningsgrupper.....	6
1.2	REFERENSTIDER	8
1.3	FULLSTÄNDIGHET.....	9
2	STATISTIKENS TILLFÖRLITLIGHET	10
2.1	TILLFÖRLITLIGHET TOTALT.....	10
2.2	OSÄKERHETSKÄLLOR.....	10
2.2.1	Urval.....	10
2.2.2	Ramtäckning.....	12
2.2.3	Mätning.....	12
2.2.4	Svarsbortfall och skattningsförfarande	14
2.2.5	Bearbetning.....	18
2.2.6	Modellantaganden.....	19
2.3	REDOVISNING AV OSÄKERHETSMÅTT	20
3	STATISTIKENS AKTUALITET	21
3.1	FREKVENNS.....	21
3.2	FRAMSTÄLLNINGSTID.....	21
3.3	PUNKTLIGHET.....	21
4	JÄMFÖRBARHET OCH SAMANVÄNDBARHET	22
4.1	JÄMFÖRBARHET ÖVER TIDEN	22
4.2	SAMANVÄNDBARHET MED ANNAN STATISTIK	22
5	TILLGÄNGLIGHET OCH FÖRSTÅELIGHET	23
5.1	SPRIDNINGSFORMER.....	23
5.2	PRESENTATION.....	23

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kont
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statistiken projektnummer
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171

5.3	DOKUMENTATION	23
5.4	UPPLYSNINGSTJÄNSTER	23
6	ÖVRIGT	24
7	REFERENSER	24
	BILAGA 1 – FRÅGEFORMULÄR	25
	BILAGA 2 – MISSIV I HUVUDUTSKICK	26
	BILAGA 3 – TACK – OCH PÅMINNELSEKORT	27
	BILAGA 4 – PÅMINNELSEMISSIV	28
	BILAGA 5 – JURIDISK FORM	30

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Ansvar
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Statistiska population
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			4

0 INLEDNING

Företagen i Sverige lägger stora resurser i form av tid och pengar på att uppfylla kraven i olika regelverk. Frågan om regelförenklning för att underlätta för företag har varit aktuell under lång tid och arbetet förstärktes under slutet av 1990-talet. Regering har under mandatperioden 2006-2010 gjort en satsning på att ytterligare försöka förenkla regelverken för företag. Det finns dock indikationer att företagen inte upplevt några positiva effekter av regelförenklaringsarbetet. Av den anledningen har Riksrevisionen beslutat att granska i vilken utsträckning det övergripande målet har uppnåtts; har företagen upplevt en märkbart positiv förändring i sin vardag?

En del i Riksrevisionens granskning är genomförandet av en enkätundersökning riktad till svenska företag. Undersökningen genomfördes som en urvalsundersökning under perioden vecka 34 (22/8) till vecka 41 (14/10) år 2011. Företag med 0-499 anställda ingick i målpopulationen. Ramen baserades på SCB:s företagsregister och ramens storlek uppgick till 421 957 företag. Urvalet drogs av SCB och omfattade 4 000 företag. Den ovägda svarsandelen var 46 procent och den vägda 49 procent.

Denna rapport utgör en kvalitetsdeklaration av undersökningen. En kvalitetsdeklaration har som ambition att beskriva alla olika moment i undersökningen på ett sådant sätt att en användare av statistiken har möjlighet att bilda sig en uppfattning om undersökningens kvalitet. Kvalitetsdeklaration följer kapitelindelningen i skriften "Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik" av Statistiska Centralbyrån i deras serie Meddelande i Samordningsfrågor 2001:1(MIS).

Statisticum AB har ansvarat för genomförandet av undersökningen på uppdrag av Riksrevisionen. Statisticum har anlitat EDB som underleverantörer för datainsamlingen. Statistiska centralbyrån upprättade urvalsramen och drog urvalet. Arbetsfördelningen i undersökningen mellan de tre parterna har varit följande:

Statisticum AB

- Projektledning
- Bearbetning av primärdata och leverans av final datafil till Riksrevisionen med enkätdata, registervariabler samt uppräkningsvikter
- Framtagande av tabellrapport med skattningar av målstorheter (svaren på respektive fråga)
- Kvalitetsdeklaration vilken beskriver upplägg och genomförande av undersökningen

EDB

- All logistik och projektledning kring datainsamlingen
- Tryckning och utsändning av allt enkätmaterial
- Mottagning av inkomna svar, avprickning och skanning
- Leverans av primärdata till Statisticum

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kont	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Författare	Statistiken projektnummer	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	5

SCB

- Upprättande av urvalsram
- Urvalsdragning

1 STATISTIKENS INNEHÅLL

1.1 Statistiska målstorheter

Frågeformuläret som användes i undersökningen utformades i huvudsak av Riksrevisionen. Statisticon hade en rådgivande och granskande roll i denna process. De flesta frågor, med associerade svarsskala, är formulerade speciellt för denna undersökning. Även Näringslivets regelnämnd för regelgranskning (NNR) hade en samrådande roll i framtagandet av frågeformuläret. Frågeformuläret återfinns i bilaga 1. Frågeformuläret var grupperat i följande huvudområden

- Bakgrundsinformation om företaget
- Kunskap om regler
- Regelbördan idag
- Utvecklingen av lagar och regler
- Kommunala regler och tillsyn
- Skatteområdet

Baserat på dessa områden specificeras olika målstorheter av intresse. Samtliga frågor har en svarsskala med fasta svarsalternativ (vissa öppna frågor där uppgiftslämnaren kan skriva kommentarer förekommer också). Detta gör att målstorheterna är av typen andels- eller antalskattningar.

1.1.1 Objekt, population och ram

Undersökningsenhet är företag (juridisk person). Definitionen av populationen går i viss mån hand i hand med upprättande av urvalsram. Urvalsramen baseras på SCB:s företagsregister och följande avgränsningskriterier användes vid upprättande av ramen (tillika i definitionen av populationen)

- Företag med juridisk form 10, 21, 22, 31, 41, 42, 43, 49, 51, 92, 93. I tabell 16 i bilaga 5 framgår vad koderna står för. Genom att avgränsa ramen (och populationen) till dessa juridiska former erhålls "företag". Avgränsningen medför exempelvis att bostadsrättsföreningar, ideella föreningar, samfälligheter och offentlig verksamhet inte inkluderas.
- Företag med 0-499 anställda. För företag med 0 anställda inkluderas bara de som senaste åren (2009 eller 2010) hade minst 300 tkr i omsättning (motivet till avgränsningen i omsättning är för att exkludera företag med enbart hobbyverksamhet)
- Endast aktiva företag (variabeln FtgStat = 1 i Företagsregistret); registrerad till F-skatt och/eller momsregistrerad och/eller registrerad som arbetsgivare. Minst ett av kriterierna uppfyllda.
- Endast företag med giltig adress, d.v.s. en adress som medför att det går att skicka post till företaget

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Statisticon projektnummer
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			6

Notera att i många undersökningar riktade mot företag är det vanligt att avgränsa populationen så att de allra minsta företagen, i termer av antal anställda, inte ingår. I denna undersökning, med inriktning mot arbetet med att skapa enklare regler för företag, var det tvärtom mycket viktigt att även de minsta företagen inkluderades. Upprättande av urvalsram och urvalsdragning skedde i mitten av augusti.

1.1.2 Variabler

Inom varje frågeområde (se avsnitt 1.1 om Statistiska Målstorheter) finns ett flertal frågor vilka definierar de variabler som frågeformuläret resulterar i. Frågeformuläret i sin helhet finns i bilaga 1. Formuläret omfattar sex sidor och 20 frågor där vissa frågor har delfrågor t.ex. fråga 10A, 10B o.s.v. Sammantaget resulterar hela frågeformuläret i ca 50 variabler i analysdatabasen. I princip samtliga frågor har en associerad skala med fasta kryssalternativ. På alla utom en fråga ska ett (1) svarsalternativ markeras. En fråga är en s.k. flervalsfråga där uppgiftslämnaren kan markera ett eller flera svarsalternativ.

1.1.3 Statistiska mått

Statisticon levererar en tabellrapport till Riksrevisionen. I den presenteras skattningar av målstorheter, d.v.s. svaren på frågorna. Skattningarna är av typen procentuell andel samt antal. Skattningarna presenteras på totalnivå men även för olika redovisningsgrupper.

1.1.4 Redovisningsgrupper

I tabellrapporten redovisas resultat uppdelat efter sex olika redovisningsvariabler. Några av redovisningsvariablerna baseras endast på registervariabler, andra baseras på svar på enkätfrågor och vissa baseras på både registervariabler och enkätfrågor. I tabellerna 1-6 redovisas samtliga redovisningsvariabler samt deras definition. I tabell 1 redovisas hur redovisningsvariabeln Antal anställda är konstruerad. Fråga 2 i enkäten rör antal anställda på företaget i olika storleksklasser. Variabeln "Antal anställda från FTR" är en variabel som indikerar storleksklass i termer av antal anställda från företagsregistret. I första hand baseras redovisningsvariabeln Antal anställda på svaret på fråga 2. Om svar på fråga 2 saknades användes registervariabeln. I 30 fall användes registervariabeln i övriga fall användes svaret på fråga 2. Samtliga svarande har ett giltigt värde på redovisningsvariabeln Antal anställda.

Tabell 1. Redovisningsvariabel antal anställda¹

Antal anställda		Bygger på variablerna	
Kod	Beskrivning	Fråga 2 i enkät	Variabeln antal anställda från FTR ²
1	Inga anställda	1	01 (0 anställda)
2	1-4 anställda	2,3	02 (1-4 anställda)
3	5-9 anställda	4	03 (5-9 anställda)

¹ Variabeln R_AntAnst i analysdatabasen

² Variabeln Mellan_stkl i analysdatabasen

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Utkomsttyp	Klass	Projekt	Kontroll
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statistiska myndigheter
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			7

4	10-49 anställda	5	04,05 (10-19 och 20-49anställda)
5	> 49 anställda	6,7,8	06,07,08 (50-99, 100-199 och 200-499 anställda)

I tabell 2 redovisas redovisningsvariabeln Verksam. Fråga 1 i enkäten rör hur länge företaget varit verksamt uppdelat på tre kategorier. Variabeln Startdatum kommer från företagsregistret och indikerar datum när företaget registrerades. I första hand baseras redovisningsvariabeln Verksam på svaret på fråga 1. Om svar på fråga 1 saknades användes registervariabeln. I 27 fall användes registervariabeln i övriga fall användes svaret på fråga 2. Samtliga svarande har ett giltigt värde på redovisningsvariabeln Verksam.

Tabell 2. Redovisningsvariabel verksam³

Verksam		Bygger på variablerna	
Kod	Beskrivning	Fråga 1	Startdatum
1	< 1 år	1	efter 2010-09-01
2	1-3 år	2	mellan 2008-09-01 och 2010-08-31
3	> 3 år	3	före 2008-08-31

I tabell 3 redovisas redovisningsvariabeln Omsättning. Fråga 3 i enkäten rör företagets omsättning i klasser. Registervariabel rörande omsättning saknades i urvalsfilen. 46 företag svarade inte på omsättningsfrågan vilket innebär att det finns ett litet partiellt bortfall på denna redovisningsvariabel.

Tabell 3. Redovisningsvariabel Omsättning⁴

Kod	Beskrivning	Baseras på fråga 3
2	< 1 miljon kr	1,2
3	1 - 5 miljoner kr	3
4	5 - 10 miljoner kr	4
5	10 - 40 miljoner kr	5
6	> 40 miljoner kr	6
7	Ej aktuellt, företaget är nystartat	7

I tabell 4 redovisas redovisningsvariabeln Extern hjälp. Fråga 4 i enkäten har tre delfrågor som rör huruvida företaget använder extern hjälp för (i) redovisning och bokföring, (ii) skatter och moms samt (iii) övriga områden. Om företaget svarat Ja på minst en av dessa delfrågor kategoriseras företaget till gruppen Ja på redovisningsvariabeln Extern hjälp. 29 företag svarade inte på någon av de tre delfrågor vilket innebär att det finns ett litet partiellt bortfall på denna redovisningsvariabel.

Tabell 4. Redovisningsvariabel Extern hjälp⁵

Kod	Beskrivning	Baseras på de tre delfrågorna på fråga 4a
-----	-------------	---

³ Variabeln R_Verksam i analysdatabasen

⁴ Variabeln R_Oms i analysdatabasen

⁵ Variabeln R_ExtHj i analysdatabasen

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Statisticon projektnr
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			8

- | | | |
|---|-----|---|
| 1 | Ja | Om minst ett svarsalternativ är Ja på F4-frågorna |
| 2 | Nej | Om svar finns på minst en av frågorna och det inte är Ja på F4-frågorna |

I tabell 5 och 6 redovisas de två redovisningsvariablerna avseende bransch. Båda redovisningsvariabler baseras på registervariabeln bransch (SNI 2007). För den första branschindelningen i tabell 5 kunde de två första tecknen i SNI-koden användas. Rörande den andra branschindelningen i tabell 6 är indelningen i fem grupper en av stratifieringsvariablerna. Kategoriseringen till de fem grupperna skapades av SCB på instruktion av Statisticon och Riksrevisionen. Samtliga svarande företag har en giltig kod på redovisningsvariablerna Bransch. Den branschindelning som finns i tabell 5 har använts till tabellerna avseende frågorna 1-16 i tabellrapporten. Branschindelningen som finns i tabell 6 har använts till tabellerna avseende frågorna 16-20 i tabellrapporten.

Tabell 5. Redovisningsvariabel Bransch⁶

Kod	Beskrivning	Baseras på följande SNI-kod (tvåsiffernivå)
1	A Jord-, skogsbruk och fiske	01-03
2	B-E Industrisektorn	05-39
3	F Byggsamhet	41-43
4	G Handel; rep. av motorfordon	45-47
5	H Transport och magasinering	49-53
6	I Hotell- och restaurangverksamhet	55-56
7	J-N Diverse tjänster	58-82
8	O-U Utbildning, vård, kultur m.m.	84-99

Tabell 6. Redovisningsvariabel Bransch⁷

Kod	Beskrivning	Baseras på följande SNI-kod (tvåsiffernivå)
1	Bygg	41-43
2	Handel	45 och 47
3	Restaurang	56
4	Härvård	96021
5	Övriga	Övriga SNI-koder

1.2 Referenstider

De flesta av frågorna rör företagets situation vid tidpunkten för ifyllandet. Frågorna 10-12 avser utvecklingen de senaste fem åren.

⁶ Variabeln R_Branch1 i analysdatabasen

⁷ Variabeln R_Branch2 i analysdatabasen

Titel	Klass	Projekt	Kont	
Rapport 1	-	Regelförenkling för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Författare	Statistiken projektnummer	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	9

1.3 Fullständighet

Enkäten Regelförenkling för företag är en enskild undersökning och ingår inte i ett statistiksystem.

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenkling

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statistiska myndighet
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			10

2 STATISTIKENS TILLFÖRLITLIGHET

2.1 Tillförlitlighet totalt

Liksom i stort sett all statistik är undersökningen Regelförenklning för företag behäftad med viss osäkerhet. Detta avsnitt avser att belysa olika typer av osäkerhetskällor och diskutera dess potentiella konsekvens på kvaliteten i resultaten. De osäkerhetskällor som har störst potential att påverka resultaten är källorna bortfall (d.v.s. att svar saknas helt eller delvis från vissa av företagen) och mätosäkerhet (d.v.s. att frågorna eller svarsalternativen t.ex. missuppfattas eller feltolkas).

Den ovägda svarsandelen är 46 procent och den vägda är 49. Detta är en relativt sett hög bortfallsandel. Det kan dock nämnas att det inte på något sätt är en ovanligt hög bortfallsandel vid en jämförelse av liknande undersökningar riktade mot samma målgrupp. Den viktiga frågan är huruvida bortfallet skett slumpmässigt eller om det finns någon form av systematik som gör att det finns risk för snedvridning av resultaten. Bortfallsanalysen, se avsnitt 2.2.4, visar att viss snedvridning har skett beroende på vilken bransch företaget verkar i och antal anställda på företaget. I övrigt visade bortfallsanalysen inte några snedvridningar. Snedvridningar över bransch och antal anställda kompenseras emellertid för via viktningförfarandet. Det finns dock en viss risk att det skett en snedvridning över en annan variabel; huruvida uppgiftslämnaren har svårt att förstå språket i enkäten eller inte. Detta kan inträffa om uppgiftslämnaren har utländsk bakgrund. Baserat på kontakter under datainsamlingen med ett par uppgiftslämnare av utländsk bakgrund finns dock ingen indikation på att denna grupp skulle ha annorlunda uppfattning kring de frågor som ställs än övriga grupper av företag.

2.2 Osäkerhetskällor

En vanlig indelning i osäkerhetskällor⁸ är urval, ramtäckning, mätning, svarsbortfall och bearbetning och ibland även modellantagande. Nedan redogörs för respektive källa.

2.2.1 Urval

Populationen stratifierades med avseende på två variabler; (i) branschtillhörighet och (ii) storlek i termer av antal anställda. I tabell 7 redovisas stratumvariablerna, dess indelning och antal företag inom respektive stratum. Motivet till att använda den branschindelning som redovisas har att göra med att ett antal åtgärder har införts de senaste åren med syfte att förhindra svartarbete och förbättra konkurrensen. Åtgärderna är krav på personalliggare (omfattar branscherna restaurang och härvård), lagen om kassaregister (omfattar branscherna handel, restaurang och härvård) samt skattskyldighet för moms i byggsektorn (omfattar branschen bygg).

⁸ Ibland används termen felkällor som synonym till osäkerhetskällor

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kund
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statistiken präglade
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			11

Den andra stratifieringsvariabeln är antal anställda uppdelat på tre storleksklasser. I många undersökningar är det vanligt att avgränsa populationen så att de allra minsta företagen inte ingår. I denna undersökning, med inriktning mot hur arbetet med att skapa enklare regler för företag, var det tvärtom mycket viktigt att även företag utan anställda inkluderades. Rörande branschen härvård som totalt sett består av 8 230 företag var det dock inte lämpligt att behålla tre storleksklasser avseende antal anställda. I kategorin 5-499 antal anställda fanns det endast 387 företag totalt. Av den anledningen slogs kategorierna 1-4 anställda och 5-499 anställda ihop till en kategori 1-499 antal anställda för branschen härvård. Det är av den anledningen som antalet företag i gruppen 1-499 antal anställda, 2 521 företag, är placerad mellan kolumnerna 1-4 och 5-499 anställda. I tabell 8 redovisas urvalsstorleken i respektive stratum och i tabell 9 redovisas den relativa urvalsstorleken i respektive stratum⁹. I framförallt branschen härvård, men även inom restaurangbranschen, gjordes ett relativt sett större urval av företag än inom övriga branscher. Urvalsmetoden inom varje stratum var obundet slumpmässigt urval (OSU).

Tabell 7. Antal företag i populationen i respektive stratum

Bransch	Antal anställda			Summa
	0	1-4	5-499	
Bygg	22 884	25 544	10 712	59 140
Handel	14 250	21 202	10 465	45 917
Restaurang	3 975	9 235	4 810	18 020
Härvård	5 709	2 521		8 230
Övriga	119 303	121 400	49 947	290 650
Summa	166 121	179 515	76 321	421 957

Tabell 8. Antal utvalda företag i respektive stratum

Bransch	Anställda			Summa
	0	1-4	5-499	
Bygg	150	200	150	500
Handel	150	200	150	500
Restaurang	150	200	150	500
Härvård	250	250		500
Övriga	600	700	700	2 000
Summa	1 300	1 550	1 150	4 000

Tabell 9. Relativ urvalsstorlek (%) i respektive stratum samt totalt

Bransch	Anställda			Totalt
	0	1-4	5-499	
Bygg	0,7	0,8	1,4	0,8
Handel	1,1	0,9	1,4	1,1
Restaurang	3,8	2,2	3,1	2,8
Härvård	4,4	4,0		6,1
Övriga	0,5	0,6	1,4	0,7
Totalt	0,8	0,9	1,5	0,9

⁹ Relativ urvalsstorlek = (Antal utvalda företag / Antal företag i populationen) × 100. Beräkningen görs inom varje stratum.

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstärkt	Statistisk population
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			12

Att undersöka ett urval från en population jämfört med att genomföra en totalundersökning innebär en osäkerhetskälla. Om urvalet är tillräckligt stort, och dras enligt vetenskapliga principer, kan resultat från urvalet generaliseras till den bakomliggande populationen. Urvalsstorleken 4 000 företag kan betraktas som stor.

2.2.2 Ramtäckning

Med osäkerhetskällan ramtäckning avses att den urvalsram som används antingen saknar individer som ingår i målpopulationen (s.k. undertäckning) eller innehåller individer som inte ingår i målpopulationen (s.k. övertäckning). Urvalsramen av företag baseras på SCB:s företagsregister.

Undertäckning kan ha uppstått om ett företag inte fanns registrerat i företagsregistret trots att det är verksamt. Alternativt om ett nytt företag har bildats men företaget har inte hunnit komma med i företagsregistret vid tidpunkten för upprättande av ram. Företagsregistret är ett register av hög kvalitet och som uppdateras dagligen. Bedömningen blir därför att omfattningen av undertäckningen är ringa.

Övertäckning kan ha uppstått om ett företag är registrerat i företagsregistret men verksamheten har upphört. Detta kan uppstå om företaget avregistreras, är vilande eller går i konkurs. Endast fyra sådana fall har noterats under datainsamlingen. Bedömningen blir därför att omfattningen av osäkerhetskällan övertäckning är ringa.

2.2.3 Mätning

Datainsamling

I tabell 10 redovisas viktiga tidpunkter under datainsamlingen. Enkäten skickades ut till företagen via post. Enkäten ställdes till "Företagsledare/Ekonomiansvarig" på det utvalda företaget.

Tillsammans med enkäten följde ett missiv. Missivet beskrev syftet med undersökningen och innehöll olika instruktioner. Missivet återfinns i bilaga 2. Efter drygt en vecka skickades ett tack- och påminnelsekort ut (se bilaga 3). Efter ytterligare ett par veckor skickades en ny enkät ut. Påminnelsemissivet vid detta utskick finns i bilaga 4. Datainsamlingen avslutades den 14 oktober.

Tabell 10. Viktiga tidpunkter under datainsamlingen

Vecka	Aktivitet
V 34 (22/8)	Utsändning av enkät
V 35 (2/9)	Utsändning av tackkort
V 37 (14/9)	Utsändning av enkätpåminnelse
V 41 (14/10)	Datainsamlingen avslutas

Mätfel

Med mätfel avses att det registrerade värdet på en undersökningsvariabel, d.v.s. en fråga i frågeformuläret, inte överensstämmer med det "sanna" värdet. Det finns ett flertal anledningar till att detta kan inträffa. Respondenten kanske inte minns de faktiska uppgifterna, missförstår frågan eller medvetet svarar felaktigt. Frågornas utformning är av stor betydelse för eventuella mätfel.

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Titel/avsnitt	Klass	Projekt	Kontroll
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förslags	Statistiken projektnummer
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			13

Mätfel kan antingen verka på ett systematiskt sätt (vilket medför skevhet i resultaten) eller på ett slumpmässigt sätt (vilket inte medför skeva resultat men osäkerheten ökar). Att utvärdera konsekvenserna av mätfel skulle kräva omfattande utvärderingsstudier vilka inte ligger inom ramen för denna undersökning.

En aspekt på mätfel som kan lyftas fram är förekomsten av partiellt bortfall, d.v.s. att en uppgiftslämnare hoppar över en fråga som ska besvaras. Om det partiella bortfallet är högt kan det indikera problem med frågan. Det finns en aspekt rörande flervalsfrågor som först bör nämnas. På en flervalsfråga, d.v.s. när en uppgiftslämnare kan markera flera av de angivna svarsalternativen, är det svårt att beräkna det partiella bortfallet. Om ett visst svarsalternativ inte är angivet är det omöjligt att veta om det beror på att (i) svarsalternativet inte är aktuellt för uppgiftslämnaren eller att (ii) det är aktuellt men uppgiftslämnaren har valt att inte markera alternativet (d.v.s. partiellt bortfall). Det finns endast en flervalsfråga i enkäten (fråga 7b). En annan aspekt är frågor som föregås av hoppinstruktioner, exempelvis fråga 10 som endast ska besvaras om svaret ja är angivet på fråga 9. För att få en rättvisande bild av det partiella bortfallet på en sådan fråga bör beräkningen endast ske baserat på de som "borde" besvara frågan, d.v.s. de som svarat ja på fråga 9. I tabell 11 redovisas de frågor med partiellt bortfall på mer än 3 procent. De flesta frågorna har ett partiellt bortfall som endast är en till två procent. Detta är mycket lågt partiellt bortfall i en postal enkät. Detta indikerar att de frågor som ställts har varit tydliga och begripliga. Delfrågorna 2 och 3 på fråga 4 om extern hjälp, i tabell 11, verkar det dock finnas vissa problem med.

Tabell 11. Frågor med partiellt bortfall över 3 procent

Fråga	Beskrivning	Partiellt bortfall (%)
4 delfråga 1	Använder ditt företag extern hjälp för redovisning och bokföring?	3,1
4 delfråga 2	Använder ditt företag extern hjälp för skatter och moms?	8,5
4 delfråga 3	Använder ditt företag extern hjälp för övriga områden?	18,1
8	Vilket regelområde är mest betungande (i tid och pengar) för ditt företag idag?	3,8
10 b	Hur anser du att skatte- och momsregler har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren?	3,6
10 c	Hur anser du att reglerna inom arbetsrätt har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren?	4,5
10 d	Hur anser du att arbetsmiljöregler har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren?	4,7
10 e	Hur anser du att miljöregler har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren?	3,9
10 f	Hur anser du att branschspecifika regler har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren?	4,5
10 g	Hur anser du att plan- och byggnadsregler har förändrats för ditt företag under de senaste fem åren?	4,9
12 b	Anser du att sammanställa, lagra eller överföra information eller uppgifter till följd av statliga regler är mer eller mindre betungande i dag jämfört med för fem år sedan?	3,1
12 e	Anser du att Tillsyn, revision/inspektioner (inklusive förarbete) är mer eller mindre betungande i dag jämfört med för fem år sedan?	3,2

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Status och projektnr
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			14

13	Vilket av följande områden anser du sammantaget är mest betungande (i tid och pengar) för ditt företag idag?	3,5
14	Uppskatta hur stor andel av ditt företags totala resurser (i tid och pengar) som går till att följa gällande regler?	3,0

2.2.4 Svartsbortfall och skattningsförfarande

Vi redogör i detta avsnitt för olika aspekter på svartsbortfall eller bortfall och redovisar svarsandelen för undersökningen. Därefter följer ett avsnitt om skattningsförfarandet.

Bortfallens potentiella effekt på kvaliteten i undersökningen hänger samman med hur bortfallet genereras. Om bortfallet sker slumpmässigt kan de svarande betraktas som representativa för den bakomliggande populationen och korrekta skattningar av målstorheter kan beräknas. Mer troligt är dock att bortfallet inte sker slumpmässigt utan, tvärtom, är skevt fördelat över olika kategorier av företag. Om vissa kategorier av företag blir överrepresenterade (eller underrepresenterade) bland de svarande kan skattningarna av målstorheterna bli skeva. I undersökningen kompenseras vi för bortfall via rak uppräknning inom strata. I och med att stratifieringen genomfördes med avseende på bransch och antal anställda innebär en rak uppräknning inom strata att de svarande "vägs" på ett sådant sätt att deras fördelning avseende dessa bakgrundsvariabler blir samma som populationens.

Svartsbortfall kan delas upp i två komponenter: objektsbortfall och partiellt bortfall. Med objektsbortfall menas att svar saknas helt och hållet från ett utvalt företag. Med partiellt bortfall menas att ett svarande företag har avstått från att besvara en eller flera frågor företaget borde svara på. Det partiella bortfallet diskuterades i avsnitt 2.2.3 ovan om Mätning eftersom det partiella bortfallet kan ge en indikation på eventuella mätproblem. Nedan redovisas svarsandelsmätt avseende objektsbortfall.

Samtliga utvalda företag åsätts under och efter datainsamlingen en resultatkod. Kategoriseringen och metoderna för beräkning av bortfall följer den standard som Surveyföreningen rekommenderar, se skriften Standard för bortfallsberäkning (2005). Tabell 12 redovisar fördelningen över resultat-koder. Gruppen bortfall är sådana företag som hört av sig under datainsamlingen och avböjt medverkan. Orsakerna är exempelvis förstår ej svenska så bra, sålt företaget och vägran. Vid den kontakten har det framkommit att företaget tillhör målpopulationen. Gruppen okänd status är sådana företag som inte svarat eller på annat sätt hört av sig. Huruvida dessa företag tillhör målpopulationen eller inte är okänt. Med ledning av att övertäckningsobjekten var relativt få, 4 företag¹⁰, är det dock troligt att den övervägande majoriteten av företag i gruppen okänd status tillhör målpopulationen.

Tabell 12. Fördelning över resultat-koder för de 4 000 utvalda företagen

Kategori	Ovägt		Vägt	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Svarande	1 845	46,1	2 07 931	49,3
Bortfall	24	0,6	2 368	0,6

¹⁰ Orsaker till övertäckning är att företaget är avregistrerat, avvecklats eller vilande.

Titelområde	Klass	Projekt		Kontroll
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag		Riksrevisionen
Version	Datum	Förslags	Statistiken projekter	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	15

Okänd status	2 127	53,2	210 909	50,0
Övertäckning	4	0,1	749	0,2
Summa	4 000	100,0	421 957	100,0

I tabell 12 framgår att den ovägd svarsandelen är 46 procent. Antalet övertäckningsobjekt är så få att svarsandelen blir 46 procent även om dessa exkluderas från beräkningen. I tabellen framgår även den vägd svarsandelen. Med en vägd svarsandel menas att beräkningen sker med hänsyn till den urvalsvikt som varje utvalt företag har. Detta mått är en skattning av den svarsandel som hade uppnåtts om hela populationen hade tillfrågats, d.v.s. en totalundersökning. Man kan även tolka svarsandelen som den andel som hade erhållits om urvalsdesignen hade varit sådan att ingen grupp hade varit överrepresenterad. Från tabell 9 framgår att ett överurval har dragits bland företag inom branschen härvård och i viss mån inom restaurang. Från tabell 13 framgår att svarsandelen i dessa båda branscher överlag är lägre än inom övriga branscher. Valet att dra ett överurval inom dessa branscher har därför en negativ inverkan på svarsandelen. En annan aspekt att ha i åtanke är urvalsstorleken i gruppen med 0 anställda. Det konstaterades tidigare att det i företagsundersökningar är vanligt att avgränsa sig från denna kategori av företag. Det finns i huvudsak två orsaker till detta:

1. Denna grupp står visserligen antalsmässigt för en stor del av företagen men gruppens ekonomiska betydelse är mindre
2. Det brukar vara svårt att få svar från denna grupp

I tabell 13 framgår att gruppen med 0 anställda genomgående (förutom i branschen Övriga) har en lägre svarsandel än företag med anställda. Valet att inkludera företag med 0 anställda, samt att allokera en förhållandevis stor andel av det totala urvalet till denna grupp, har en negativ inverkan på svarsandelen. Den vägd svarsandelen ger i denna situation möjligen en något mer nyanserad bild av svarsandelen. Det bör dock framhållas att även en svarsandel på 49 procent (vägt) är en låg svarsandel, dock något bättre än 46 procent (ovägt).

Tabell 13. Svarsandel i respektive stratum

Bransch	Antal anställda	Antal			Svarsandel ¹¹
		Stratum	Utvalda	Svarande	
Bygg	0	1	150	55	36,7
	1-4	2	200	88	44,0
	5-499	3	150	66	44,0
Handel	0	4	150	61	40,7
	1-4	5	200	96	48,0
	5-499	6	150	81	54,0
Restaurang	0	7	150	34	22,7
	1-4	8	200	73	36,5
	5-499	9	150	57	38,0
Härvård	0	10	250	90	36,0
	1-499	11	250	95	38,0
Övriga	0	12	600	318	53,0
	1-4	13	700	367	52,4
	5-499	14	700	364	52,0

¹¹ Den vägd och ovägd svarsandelen inom ett stratum är samma, beroende på att alla företag har samma urvalsvikt i ett stratum.

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Rund
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Statistiska myndighet
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			16

I tabell 14 redovisas den vägda och ovägda svarsandelen uppdelat på företagets juridiska form. Det framgår att företag som drivs i den juridiska formen fysiska personer och enkla bolag har en något lägre svarsandel än övriga juridiska bolagsformer.

Tabell 14. Vägdd och ovägdd svarsandel i respektive juridisk form

Juridisk form	Beskrivning	Antal		Andel svar	
		Utvalda	Svarande	Ovägd	Vägd
10	Fysiska personer	1 245	503	40,4	45,3
21	Enkla bolag	22	9	40,9	44,2
31	Handelsbolag, kommanditbolag	309	137	44,3	52,2
49	Övriga aktiebolag	2 388	1 179	49,4	51,1
51	Ekonomiska föreningar	34	16	47,1	51,7
92	Ömsesidiga försäkringsbolag	1	1	100,0	100,0
93	Sparbanker	1	1	100,0	100,0

I tabell 15 redovisas den vägda och ovägda svarsandelen uppdelat på län där företaget är registrerat. Vissa mindre skillnader kan noteras. Ett län avviker dock mycket från de övriga och det är i Västerbottens län där den vägda svarsandelen är 37 procent.

Tabell 15. Vägdd och ovägdd svarsandel i uppdelat på län för företaget

Län	Antal		Andel svar	
	Utvalda	Svarande	Ovägd	Vägd
Stockholms län	1 057	435	41,2	44,1
Uppsala län	115	58	50,4	51,7
Södermanlands län	97	46	47,4	53,4
Östergötlands län	148	67	45,3	52,4
Jönköpings län	140	70	50,0	55,7
Kronbergs län	87	48	55,2	49,0
Kalmar län	104	47	45,2	47,4
Gotlands län	32	17	53,1	54,8
Blekinge län	59	29	49,2	55,4
Skåne län	485	211	43,5	48,4
Hallands län	137	74	54,0	55,3
Västra Götalands län	665	334	50,2	53,4
Värmlands län	117	54	46,2	54,8
Örebro län	105	52	49,5	50,0
Västmanlands län	104	50	48,1	48,7
Dalarnas län	114	52	45,6	47,5
Gävleborgs län	111	54	48,6	56,1
Västernorrlands län	98	41	41,8	44,6
Jämtlands län	58	32	55,2	57,1
Västerbottens län	72	28	38,9	37,1
Norrbottnens län	95	46	48,4	51,2

Baserat på ovanstående bortfallsanalyser kan det konstateras att de variabler där svarsandelarna skiljer sig mest är bransch och antal anställda. Det kan därför vara motiverat att använda dessa två variabler för att kompensera för den potentiella snedvridning som bortfallet kan orsaka. I nedanstående avsnitt beskrivs hur skapandet av uppräkningsvikter och skattningsförfarandet genomförs.

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kont
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Period	Datum	Författare	Statistiska Projektet
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			17

Skattningsförfarande

Skattningsförfarandet bygger på Horvitz-Thompson-estimatorn (HT-estimatorn) med rak uppräknning inom strata för att kompensera för bortfallet. Metodiken med rak uppräknning inom strata baseras på antagandet att bortfallet sker slumpmässigt inom strata. Se avsnitt 2.2.6 om modellantagande för en diskussion om detta antagande. Nedan beskrivs metodiken. Låt U beteckna populationen och N dess storlek. Låt y beteckna en undersökningsvariabel och y_k dess värde för företag $k = 1, \dots, N$. Populationen stratifieras på H strata vilka indexeras $h = 1, \dots, H$. I undersökningen är $H = 14$. Inom varje stratum h dras ett urval s_h av storlek n_h enligt principen för obundet slumpmässigt urval (OSU). Inklusions sannolikheten, d.v.s. sannolikheten för företag k att bli utvald, betecknas π_k och ges av $\pi_k = n_h/N_k$. Emellertid inträffar bortfall och en svarandemängd n_k av storlek m_k erhålls inom respektive stratum. För att kompensera för bortfallet används principen med rak uppräknning inom strata. Detta betyder att bortfallet antas vara slumpmässigt inom strata. Uppräkningsvikten som skapats (och som heter Vikt i analysdatabasen) ges av $Vikt_k = w_k = N_h/m_k$.

En målstorhet av intresse är medelvärde i populationen

$$\bar{y}_U = \frac{\sum_{k \in U} y_k}{N} = \frac{t_y}{N}$$

Notera att om variabeln y kodas med värde 1 för en viss kategori av en variabel, exempelvis Ja på frågan om "Anser du att svartarbete är ett problem i din bransch?", och 0 för svarsalternativet Nej och Vet ej kommer \bar{y}_U att utgöra populationsandelens Ja-svar. Det behövs därför ingen separat notation för att inkludera skattningar av procentandelar.

Populationsstorheten \bar{y}_U skattas via den så kallade Horvitz-Thompson-estimatorn enligt

$$\hat{\bar{y}}_U = \frac{t_y}{\hat{N}} = \frac{\sum_{k \in r} w_k y_k}{\sum_{k \in r} w_k}$$

Summan av uppräkningsvikterna, i nämnaren i uttrycket, kommer dock att ge det sanna värdet på populationsstorleken eftersom

$$\hat{N} = \sum_{k \in r} w_k = \sum_{k \in r} \frac{N_h}{m_k} = \sum_{h=1}^H \frac{N_h}{m_h} \sum_{k \in r_h} 1 = \sum_{h=1}^H \frac{N_h}{m_h} m_h = \sum_{h=1}^H N_h = N$$

Detta sätt att kompensera för bortfallet utgår, som nämnts, från antagandet att bortfallet sker slumpmässigt inom strata. I bortfallsanalyserna i tabellerna 13-15 framkom att svarsandelen skiljde sig mest åt mellan branscher och antal anställda (stratifieringsvariablerna). Skillnaden i svarsandel mellan olika juridiska former och olika län var marginell. Av den anledningen bedömdes det inte nödvändigt att kompensera för skevheter bland de svarande över dessa två variabler¹².

¹² Om en kompensation hade genomförts avseende juridisk form och/eller län hade detta fått en mycket marginell inverkan eftersom svarsandelarna var förhållandevis lika

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statisticon-projekt
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			18

Intresse finns även för olika redovisningsgrupper, t.ex. resultat uppdelat på antal anställda. Notationen utvidgas därför till att omfatta även dessa. Populationen delas upp i D domäner (redovisningsgrupper) betecknade $U_1, \dots, U_d, \dots, U_D$. Låt N_d beteckna storleken på U_d . Följande beteckning för undersökningsvariabeln y införs

$$y_{dk} = \begin{cases} y_k & \text{om } k \in U_d \\ 0 & \text{i övrigt} \end{cases}$$

Målstorheten total för domän d skrivs då enligt

$$t_d = \sum_{k \in U} y_{dk}$$

För att erhålla en skattning av domänmedelvärdet införs en indikatorvariabel enligt

$$I_{dk} = \begin{cases} 1 & \text{om } k \in U_d \\ 0 & \text{i övrigt} \end{cases}$$

Detta ger att antalet företag i en domän kan skrivas $N_d = \sum_{k \in U} I_{dk}$ och domänmedelvärdet

$$\bar{y}_{U_d} = t_d / N_d \text{ skattas med}$$

$$\hat{\bar{y}}_{U_d} = \frac{\hat{t}_d}{\hat{N}_d} = \frac{\sum_{k \in U} \hat{a}_k y_{dk}}{\sum_{k \in U} \hat{a}_k I_{dk}}$$

Ovanstående skattningsuttryck har använts för att producera skattningarna i tabellrapporten.

2.2.5 Bearbetning

Den fil som EIDB levererade till Statisticon utgör så kallad primärdata. Därefter genomför Statisticon bearbetningar av data så att en databas färdig för analys erhålls. Den slutliga databasen benämns analysdatabas. I bearbetningsarbetet har bland annat följande moment genomförts:

- Kontroll av värden på samtliga variabler
- Rättning av data så att konsistenta svarsmönster erhålls.
- Äsättande av frågetext på samtliga variabler samt etiketter på värdena på samtliga kategoriska variabler
- Härledda variabler skapas
- Uppräkningsvikter beräknas

Nedan beskrivs vilka konsistensrättningar som genomförts. Samtliga rättningsprinciper har beslutats i samråd med Riksrevisionen.

- **Fråga 7a och 7b.** Fråga 7b ska endast besvaras om uppgiftslämnaren svarat Nej på fråga 7a. Rättningsprincipen för dessa två frågor är att om fråga 7a är besvarad med Ja eller vet ej och fråga 7b ändå är besvarad, är svaret på fråga 7a styrande. För sådana svar blankas svaret på fråga 7b ut, d.v.s. svaret sätts till värdet "missing". Det var 16 företag som svarade Ja på fråga 7a och därefter besvarade fråga 7b. Det var 18 företag som svarade Vet ej på fråga 7a och därefter besvarade fråga 7b.
- **Fråga 9 och 10-12.** Fråga 10 till 12 ska endast besvaras om uppgiftslämnaren svarat Ja på fråga 9. Det var 18 uppgiftslämnare som svarade Nej på fråga 9 men trots detta fortsatte att

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kont
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statistiken projektnummer
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			19

besvara frågorna 10-12. Den bedömnings som gjordes var att svaren på frågorna 10-12 skulle vara styrande över svaret på fråga 9. För dessa 18 uppgiftslämnare rättades därför svaret på fråga 9 från ett Nej till ett Ja-svar.

- **Fråga 15a och 15b.** Fråga 15b ska endast besvaras om fråga 15a besvarats med Ja. Det var 24 uppgiftslämnare som svarat Nej på fråga 15a och därefter besvarat fråga 15b. Vidare är det 4 uppgiftslämnare som svarat Vet ej på fråga 15a och därefter besvarat fråga 15b. I detta fall har bedömningen varit att fråga 15a ska vara styrande. För de 24+4=28 uppgiftslämnare som har detta svarsmönster har svaret på fråga 15b blankats ut, d.v.s. satts till värdet "missing". Förutom denna rättning var det tre uppgiftslämnare som hoppade över fråga 15a men besvarade fråga 15b. Dessa tre svar har rättats så att de äsatts svaret Ja på fråga 15a.
- **Fråga 17a och 17b.** Fråga 17b ska endast besvaras om företaget svarat Ja på fråga 17a. Fråga 17a lyder "Omfattas ditt företag av lagen om kassaregister?" Det är endast företag inom branscherna handel, restaurang och härvård som omfattas av lagen om kassaregister. Av den anledningen beaktades även variabeln bransch vid konsistensrättning av fråga 17a mot 17b. Följande rättningsprinciper användes:
 - Om företaget svarat Nej eller Vet ej på f17a men ändå gått vidare och svarat på 17b är svaret på fråga 17a styrande under förutsättning att företaget tillhör en bransch som ej omfattas av lagen om kassaregister. 29 företag hade detta svarsmönster.
 - Om företaget svarat Nej eller Vet ej (eller missing) på f17a men ändå gått vidare och svarat på 17b (svarsalternativ alternativ 1-4) är svaren på 17b styrande under förutsättning att företaget tillhör en bransch som omfattas av lagen om kassaregister. 10 företag hade detta svarsmönster. Om svarsalternativet på fråga 17b är alternativ 5 (vet ej) kvarstår svaret Nej eller Vet på 17a och svaret på 17 blankas ut. 8 företag hade detta svarsmönster.
 - Om företaget svarat Ja på fråga 17a kvarstår det svaret oavsett om SNI-koden säger att företaget tillhör en bransch som omfattas av lagen om kassaregister eller inte.
- **Fråga 18a vs 18b, 19a vs 19b och 20a vs 20b.** Dessa tre par av frågor har rättats enligt motsvarande princip som användes för rättning av fråga 17a och 17b.

2.2.6 Modellantaganden

Om inget bortfall uppstått i undersökningen skulle målstorheterna kunna skattats på traditionellt sätt, se t.ex. Särndal, Swensson och Wretman (1992). Det finns idag i princip inga undersökningar som inte drabbas av bortfall. Om bortfall uppstår måste olika antaganden göras för hur bortfallet ska hanteras. Notera att valet att "inte göra någonting alls" åt bortfallet bygger även det på ett antagande, nämligen att bortfallet skett slumpmässigt. Detta är ofta ett ifrågasättningsbart antagande och om bortfallet inte skett slumpmässigt leder detta alternativ till skevhet i skattningsarna av målstorheter. Den metod som används i undersökningen om regelförenklning för företag för att kompensera för bortfallet bygger på tekniken med rak uppräknning inom strata.

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Status och version
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			20

Ett fåtal bortfallsanalyser har genomförts och redovisats i tabellerna 13-15. I dessa analyser framkom att den variabel som har störst samvariation med svarsandelarna var stratifieringsvariabeln, som bygger på bransch och antal anställda. Den bortfallskompensation som användes var därför rak uppräknin inom strata. Med denna bortfallskompensation viktas de svarande så att företagen, vid viktad, analys motsvarar populationens fördelning över strata. Bortfallet i exempelvis branschen härvård med 0 anställda var större än i vissa andra branscher. Via bortfallskompensation kommer de svarande i branschen härvård med 0 anställda att erhålla den vikt som den gruppen utgör i populationen. För att denna kompensation ska vara adekvat antas att bortfallet sker slumpmässigt inom respektive stratum. Det finns vissa indikationer på att detta antagande inte håller fullt ut. Under datainsamlingen var det ett par uppgiftslämnare som ringde och berättade att de hade svårt med språket i enkäten. Detta var företrädesvis personer med utländsk bakgrund. Det finns en risk att bortfallet är större bland företag som ägs av personer med utländsk bakgrund om de har svårt med språket. Om det dessutom är så att dessa företag har annorlunda uppfattning på de frågor som ställs än de svarande företagen finns risk för viss snedvridning av resultaten. Finns det någon indikation på eventuell snedvridning orsakat av denna aspekt? Det finns för lite empiriskt underlag för att fullt ut besvara den frågan. Baserat på kontakter under datainsamlingen med ett par uppgiftslämnare av utländsk bakgrund finns dock ingen stark indikation på att denna grupp skulle ha annorlunda uppfattning kring de frågor som ställs än övriga grupper av företag.

2.3 Redovisning av osäkerhetsmått

Inga osäkerhetsmått produceras.

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Titelavsnitt	Klass	Projekt	Kont	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Författare	Statistikens publikat	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	21

3 STATISTIKENS AKTUALITET

Många av de rubriker som finns under avsnitten 3, 4 och 5 är mest tillämpliga på officiell statistik. Vi låter dock rubrikerna finnas med och skriver kortfattat om rubriken är tillämplig på undersökningen Regelförenklning för företag.

3.1 Frekvens

Undersökningen regelförenklning för företag har inte genomförts tidigare.

3.2 Framställningstid

Datansamlingen pågick från 22 augusti till 14 oktober, d.v.s. 6 veckors insamling. Därefter pågick databearbetningar under drygt en vecka. Analysdatabas och tabellrapport levererades den 25 oktober 2011.

3.3 Punktlighet

Ingen speciell publiceringsplan finns för statistiken.

REGLFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Författare	Statistisk population	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	22

4 JÄMFÖRBARHET OCH SAMANVÄNDBARHET

4.1 Jämförbarhet över tiden

Det är första gången undersökningen genomförs.

4.2 Samanvändbarhet med annan statistik

Det finns ett flertal andra undersökningar av liknande karaktär och inriktning. Några exempel är följande undersökningar:

- Undersökningen Företagens villkor och verklighet 2011 som genomförs av Tillväxtverket
- Undersökningen Regelbarometern som genomförs av NNR
- Småföretagens regel-värk som genomförs av Företagarna

Vid jämförelse av statistik mellan dessa undersökningar och undersökningen Regelförenklning för företag bör dock beaktas att definitionen av populationen och frågornas formulering kan skilja sig åt.

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Författare	Statisticon projekt	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	25

5 TILLGÄNGLIGHET OCH FÖRSTÄELIGHET

5.1 Spridningsformer

Undersökningsresultaten och resultatet av granskningen kommer att presenteras i en granskningsrapport som Riksrevisionen producerar. Den rapporten finns att tillgå, efter färdigställande, på Riksrevisionens hemsida.

5.2 Presentation

Resultaten presenteras i en tabellrapport som Statisticon har tagit fram åt Riksrevisionen.

5.3 Dokumentation

Dokumentationen av undersökningen framgår av kvalitetsdeklarationen, d.v.s. detta dokument.

5.4 Upplysningsjänster

Frågor rörande hela granskningens genomförande kan ställas granskningsledare Anna Hansson (08-5171 40 00, Fomamn.efternamn@riksrevisionen.se) på Riksrevisionen. Frågor rörande kvalitetsdeklarationen kan ställas till Mats Nyfjäll (08-402 29 00, fomamn.efternamn@statisticon.se) på Statisticon AB.

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Författare	Statisticon projekt	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	24

6 ÖVRIGT

Undersökningsledare för Regelförenklning för företag var initialt Katarina Selling på Statisticon. Därefter tog Mats Nyfjäll över rollen som undersökningsledare. Kvalitetsdeklarationen har författats av Mats Nyfjäll. På EDB, som genomförde datainsamlingen, har Andreas Sundberg varit ansvarig.

7 REFERENSER

Standard för bortfallsberäkning (2005). Skrift utgiven av Surveyföreningen (före detta Sektionen för Surveystatistik).

Särmdal, C.E., Swensson, B and Wretman, J. (1992). *Model Assisted Survey Sampling*. New York: Springer-Verlag

Titel/avsnitt	Klass	Projekt	Kont	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Författare	Statistik över projekter	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	25

BILAGA 1 – FRÅGEFORMULÄR

Frågeformuläret återfinns i rapportens bilaga 2.

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Förstärkt	Statistiska myndighet	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171	26

BILAGA 2 – MISSIV I HUVUDUTSKICK

Missivet återfinns i rapportens bilaga 2.

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kont
Rapport 1	-	Regelförenkl. för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statistiska myndigheten
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			27

BILAGA 3 – TACK – OCH PÅMINNELSEKORT

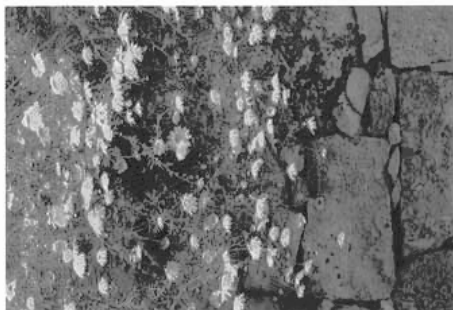
Framsida:



Baksida:

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenkl.

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kont	
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen	
Version	Datum	Förstäm	Statistikens projektnr	Sida
4	2011-11-18	Mats Nyrfjäll	RIR_4171	28



BILAGA 4 – PÅMINNELSEMISSIV

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Titel/avsnitt	Rätt	Projekt	Kont
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Författare	Statisticon projektnr
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			29



Påminnelse:

Hur påverkar lagar och regler ditt företag?

För några veckor sedan fick du en enkät med frågor om regeringens arbete med att förenkla regelverken för företag. Eftersom vi ännu inte har fått ditt svar vill vi påminna dig om att besvara enkäten. Det är frivilligt att delta men genom att svara på frågorna kan du bidra med värdefull information för att förbättra arbetet med regelförenklning för företag.

Varför har just ditt företag blivit utvalt?

Vi vill gärna veta hur du som företagare påverkas av lagar och regler och hur du tycker att regelverken har förändrats under senaste år. Ditt företag är därför ett av 4 000 slumpmässigt utvalda företag som får den här enkäten. Riksrevisionen har anlitat Statisticon AB och EDB AB för att genomföra undersökningen.

Identifikationsuppgifter om dig och ditt företag kommer att förströas när enkätsvaret har registrerats och i resultatsammanställningen kommer det inte att framgå hur något enskilt företag har svarat. Undersökningen har utformats i samråd med Näringslivets nämnd för regelgranskning, NNR.

Vi ber dig svara så snart som möjligt, helst inom ett par dagar. Använd det portofolia svarskuvertet eller du sticker in dina svar.

Har du några frågor?

Har du frågor om enkäten är du välkommen att kontakta Anna Hansson eller Sofia Lidström på Riksrevisionen. Har du frågor om datainsamlingen kan du kontakta Petra Hall på Statisticon (tel 08-402 29 00 eller e-post enkat@statisticon.se).

Tack för din medverkan!
Med vänlig hälsning

Anna Hansson, tel 08-5171 4171
anna.hansson@riksrevisionen.se

Sofia Lidström, tel 08-5171 4461
sofia.lidstrom@riksrevisionen.se

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

Dokumenttyp	Klass	Projekt	Kod
Rapport 1	-	Regelförenklning för företag	Riksrevisionen
Version	Datum	Förstäm	Statistikens projektnummer
4	2011-11-18	Mats Nyfjäll	RIR_4171
			Sida
			30

BILAGA 5 – JURIDISK FORM

Tabell 16. Antal företag per juridisk form november 2010

Kod	Juridisk form	Antal företag
10	Fysiska personer	557 347
21	Enkla bolag	6 803
22	Partrederier	47
31	Handelsbolag, kommanditbolag	60 095
41	Bankaktiebolag	39
42	Försäkringsaktiebolag	112
43	Europabolag	2
49	Övriga aktiebolag	295 158
51	Ekonomiska föreningar	6 344
53	Bostadsrättsföreningar	18 229
54	Kooperativ hyresrättsförening	22
55	Europakooperativ	1
61	Ideella föreningar	20 809
62	Samfälligheter	2 865
63	Registrerade trossamfund	926
71	Familjestiftelser	303
72	Övriga stiftelser och fonder	4 860
81	Statliga enheter	227
82	Kommuner	290
83	Kommunalförbund	168
84	Landsting	20
87	Off. korporationer o anstalter	41
88	Hypoteksföreningar	2
89	Regionala statliga myndigheter	6
91	Oskiftade dödsbon	934
92	Ömsesidiga försäkringsbolag	129
93	Sparbanker	54
94	Understödsföreningar	40
95	Arbetslöshetskassor	32
96	Utländska juridiska personer	5 356
98	Övr sv jur pers, enl särsk lag	58
99	Juridisk form ej utredd	30
	Summa	981 349

Bilaga 3 Kvalitetsdeklaration_Regelförenklning

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella
materiellsamarbeten
- 2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
- 2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
- 2011:16 Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning
– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
- 2011:17 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning
– Ett (o)lösligt problem?
- 2011:18 Brott utsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk
kompensation på grund av brott
- 2011:19 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg
– samverkan utan verkan?
- 2011:20 Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
- 2011:21 Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
- 2011:22 Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det
blivit och vad har det kostat?

REGELFÖRENKLING FÖR FÖRETAG

- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport
- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
- 2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materieförsörjning.
Regeringens genomförandegrupp 2008

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Skr. 2012/13:5
Bilaga

Riksrevisionen har granskat regeringens regelförenklingsarbete under åren 2006–2010. Granskningen visar att regeringen inte har uppnått det övergripande målet med regelförenklingsarbetet, att företagen ska uppleva en märkbar positiv förändring i sin vardag. Få företag upplever att regelverken har blivit enklare. Regeringens delmål att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent har heller inte uppnåtts.

Riksrevisionens granskning visar att det finns flera problem i utformningen av regelförenklingsarbetet. Arbetet har i alltför stor utsträckning fokuserat på företagens administrativa kostnader vilka endast är en delmängd av företagets totala kostnader till följd av regler. Detta fokus innebär en risk att arbetet inriktas på fel områden, det vill säga att åtgärder inte sätts in där de gör som mest nytta.

Riksrevisionen kan också konstatera att målkonflikter och avsaknaden av en tydlig styrning uppifrån och ned har stått i vägen för större regelförenklningar. En fördjupad analys på skatteområdet visar också att de konsekvensutredningar som ligger till grund för införandet av nya regler har stora brister när det gäller att redovisa förslagets effekter för företagen.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 278 6

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 september 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Hägglund, Billström, Ohlsson, Norman, Elmsäter-Svärd,
Hatt, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Löf

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:5 Riksrevisionens rapport om
regelförenkling för företag