

Magnus Erlandsson

Regelförenkling genom konsekvensutredningar

Magnus Erlandsson

Regelförenkling genom konsekvensutredningar

Om kraven på EU:s medlemsländer att i förväg syna konsekvenser
av nya lagar och regler – och om Sveriges och andras efterlevnad
och motstånd

– Sieps 2010:1 –

Rapport nr 1
Mars 2010

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Författaren står själv för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB
Tryck: EO Grafiska AB
Stockholm i mars 2010
ISSN 1651 - 8942
ISBN 978 - 91 - 86107 - 16 - 1

FÖRORD

Att förbättra lagstiftningens kvalitet har på senare tid hamnat i fokus. EU-kommissionen har under ett antal år drivit på för att medlemsstaterna ska lätta på de administrativa bördorna, främst för företag. På engelska samlas dessa insatser i begreppet ”better regulation”. En metod för att åstadkomma bättre regleringar är att i förväg genomföra konsekvensanalyser av föreslagna regler eller beslut. I en sådan analys ingår att väga olika alternativ mot varandra och bedöma vilka effekter den föreslagna regeln har på miljö och samhälle, men kanske framförallt på villkoren för företagande och konkurrens.

Även i Sverige fästs stor vikt vid dessa frågor och konsekvensanalyser ses nu av regeringen som ett avgörande instrument i arbetet mot det övergripande målet att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler med minst 25 procent till 2010.

Den här rapporten, författad av Magnus Erlandsson, har som syfte att ge en bild av framväxten och utvecklingen av regelförenkling genom konsekvensanalyser, i både EU och Sverige, samt att lämna konkreta förslag på hur man kan dra större fördel av konsekvensanalyser i framttagandet av nya lagar och förordningar – utan att förlora de förtjänster som det svenska systemet redan har.

Rapporten är ett resultat av ett flerårigt samarbete som inleddes 2006 inom ramen för European Network for Better Regulation. Sieps har tillsammans med 20 andra institut deltagit i detta projekt som finansierades genom kommissionens sjätte ramprogram. Syftet med projektet var att förbättra och sprida kunskaper om regelskapande processer samt konsekvensanalyser. Magnus Erlandsson har för Sieps räkning deltagit i projektet.

Anna Stellingner
Direktör, Sieps

OM FÖRFATTAREN

Magnus Erlandsson är filosofie doktor i statsvetenskap och verksam som lärare och forskare vid Stockholms universitet och Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor). Hans forskning har i huvudsak varit inriktad mot det svenska regeringskansliets och den svenska statsförvaltningens organisering. Just nu medverkar han i ett större forskningsprojekt på Score – kallat ”Att organisera marknader” – i vilket han har uppgiften att särskilt undersöka statens roll i skapandet och övervakandet av marknader.

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	6
1 BAKGRUND.....	12
1.1 Regelförenkling – en lång historia	12
1.2 Prioriterat av EU-kommission och regeringar	13
1.3 Reformert med skiftande resultat	14
2 KONSEKVENsutREDNINGAR I EU & SVERIGE	16
2.1 Flera olika system för konsekvensutredningar	18
2.2 Svenska systemet ännu inte fullt utvecklat	20
2.3 Kritik från otåliga aktörer i näringsliv	22
3 OM REFORMERS LANSERING & ÖVERSÄTTNING	25
3.1 Från regelskapare till regelföljare	25
3.2 Likheter mellan regelförenkling och NPM-reformer.....	26
3.3 Med svensk distans och skepsis	28
4 ERFARENHETER FRÅN ANDRA LÄNDER	31
4.1 Polen	31
4.2 Belgien.....	32
4.3 Österrike	32
4.4 Grekland	32
4.5 Italien	33
4.6 Storbritannien	33
5 SVERIGES MÖJLIGA VÄGVAL.....	35
6 RIA – MED YTTERLIGARE EN VÄXEL	38
6.1 En formaliserad RIA-process i regeringskansliet	39
6.2 Ökade resurser, förstärkt kompetens	42
6.3 EU spelar stor roll	43
7 BÅDE REGLER & REGELFÖRENKLINGAR BEHÖVS	45
BILAGA.....	46
REFERENSER	49
INTERVJUER	55
ENGLISH SUMMARY.....	56

SAMMANFATTNING

Som en viktig del i EU-kommissionens ansträngningar att förbättra kvaliteten i europeisk regelgivning och lagstiftning – ofta fångat i begreppet ”better regulation” och ett inslag i Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning – finns metoden RIA, ”regulatory impact assessment”, bäst översatt med konsekvensanalys eller konsekvensutredning. Flera aktörer, däribland EU-kommissionen, OECD, näringslivs- och miljöskyddsorganisationer och organisationskonsulter, har under ett flertal år skapat ett tryck på EU-länderna att sätta ambitiösa program för regelförenkling med obligatoriska krav på en särskild typ av konsekvensutredningar före beslut om nya eller förändrade lagar och regler. Genom en sådan procedur vill man förvissa sig om att olika alternativ vägs mot varandra och att politiker före beslut har en tydlig bild av de effekter regleringen kan få på miljö, samhälle och – framförallt – på villkoren för företagande och konkurrens.

Även om det ibland förmedlats en bild av Sverige som ett av de länder i EU som hunnit längst i sin strävan efter att regelförenkla genom konsekvensutredningar, är det först på senare tid som den svenska regeringen tagit ett samlat grepp över dessa frågor, och då inte endast på pappret. Regeringen har nyligen inrättat ett rådgivande organ, kallat Regelrådet, med uppgift att bistå regeringen och myndigheterna i arbetet med regelförenklingar för företagen. I slutet av 2008 slogs flera olika förordningar gällande myndigheternas konsekvensutredningar samman till en. Samtidigt har den interna organisationen för regelförenklingsarbetet inom regeringskansliet förstärkts (om än inte permanentats), dels genom en särskild statsekreterargrupp, dels genom en interdepartemental arbetsgrupp. På de enheter i regeringskansliet som ansvarar för regelverk som har betydelse för företagen finns numera också utpekade ”regelförenklingsansvariga”. Ambitionen – som ännu inte kommit till explicit uttryck – tycks vara att de krav på obligatoriska konsekvensutredningar som riktas mot myndigheterna efterhand också ska riktas mot regeringskansliets eget arbete, liksom på de utredningar som regeringen tillsätter, under beredningen av ny lagstiftning och nya förordningar.

Även om flera europeiska tillskyndare av den ”moderna” variant av konsekvensutredningar som är i fokus i denna rapport ofta talar om vikten av att nyttja metoden för att analysera effekter också på miljö, människor och samhälle, råder det ingen tvekan om att det är företagets villkor som är i

fokus för den svenska regeringens nuvarande ansträngningar.¹ Det heter i den svenska regeringens programförklaring att samtliga myndigheter (och så småningom departement) ska genomföra konsekvensutredningar vid beslut om nya regler eller lagar, med syftet att skapa enkelhet och ”tydligt få fram vad reglering kostar i administrativ börda”.²

Konsekvensutredningar ses som ett avgörande instrument i arbetet mot det övergripande målet om att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler med minst 25 procent till 2010. Sverige följer därmed flera andra länders exempel, däribland Storbritanniens och Nederländernas. En intressant fråga är förstås hur väl dessa nya former för beredning passar in i den svenska lagstiftningsprocessen, särskilt om kraven på myndigheterna kommer att översättas till liknande krav på departementen.

Bakom en strävan att förbättra – och förenkla – EU-ländernas nationella lagstiftningsprocesser ryms förstås många möjliga fält och fenomen att studera, från det övergripande till det mer precisa och detaljerade. En undersökning utifrån en sådan rubrik – om förbättring och förenkling med hjälp av konsekvensutredningar – kan till exempel relatera till eller fokusera sentida och generella försök att förenkla och förbättra regleringen av EU:s alla politikområden (fångat, som sagt, i begreppet ”better regulation” och en del i Lissabonstrategin). Studien kan också handla om EU-kommissionens försök till förenkling av regleringen av ett specifikt politikområde och konsekvensutredningarnas roll i detta enskilda fall. En tredje möjlighet är att syna de (eventuella) ansträngningar och förändringar som görs när utifrån kommande krav på reformer omvandlas till nationella strategier. Listan kan förstås göras längre, och man kan tänka sig kombinationer av studier på olika nivåer.

Den här rapportens syften är dock att 1) ge en bild av framväxten och utvecklingen av regelförenkling genom konsekvensutredningar, i både EU

¹ Miljön är ett politikområde där arbetet med konsekvensutredningar och konsekvensutredningar får anses vara väl institutionaliserat. Enligt svensk lag krävs en miljökonsekvensbeskrivning för alla verksamheter som påverkar miljön (Miljöbalken [1998:808] samt förordningen [1998:905] om miljökonsekvensbeskrivningar). Den här rapporten kommer inte att innehålla diskussioner om just miljökonsekvensbeskrivningar, som är ett (stort) kapitel i sig. För flera informativa texter på detta tema hänvisas till MKB Centrum (Centrum för miljökonsekvensbeskrivningar, www.mkb.slu.se).

² Pressmeddelande, Näringsdepartementet, 15 april 2008.

och Sverige, samt att 2) lämna konkreta och praktiska förslag på hur man på departementsnivå kan organisera sig för att dra större fördel av konsekvensutredningar i framtagandet av nya lagar och förordningar – utan att förlora de förtjänster som det svenska systemet redan ger.

Ett avsnitt i rapporten sammanfattar de lärdomar som ges av Sveriges och andra länders reformarbete när det gäller regelförenklingsarbete och konsekvensutredningar. Vilka problem tycks vara generella, vilka problem är länderspecifika och hur kan lösningarna för Sveriges del se ut? Studien blir i denna del ett slags lägesrapport över ett flertal länders status. Ambitionen i denna del är också att närmare utreda den rika flora av skilda begrepp och metoder som ryms under paraplyet konsekvensutredningar.

I ett flerårigt men nyligen avslutat projekt – kallat European Network for Better Regulation (ENBR, och i vilken rapportförfattaren deltagit) – har gjorts en ambitiös inventering av alla EU-länders arbete med konsekvensutredningar på departements- och myndighetsnivå, sammanställda i en särskild databas (Diadem).³ I detta projekt ryms också en (implicit) utvärdering av olika länders framgångar och misslyckanden när det gäller konsekvensutredningar. Även om länderna skiljer sig åt på många olika sätt nårs i projektet ändå ett hopp om att studierna ska mynna ut i ett någorlunda generellt recept för hur medlemsländerna bör göra för att bedriva framgångsrikt arbete med konsekvensutredningar. Ett sådant recept, men anpassat för svenska förhållanden, kommer att presenteras i denna rapport.

Texten kommer också att innehålla ett par teoretiska reflektioner kring reformidéers spridande och översättning. Vilka faktorer påverkar hastigheten med vilken transnationella reformer genomförs, deras omfattning och djup?⁴ I rapporten görs dessutom ett försök att förklara skillnader mellan retorik och praktik när det gäller det svenska anammandet av moderna konsekvensutredningstrategier. Studien hämtar här teoretisk inspiration ur diskussioner om staters ”invävdhet” i EU och i världen – vilket i många delar

³ Databasen kommer med all säkerhet att göras offentlig, vilket skulle kunna göra det möjligt för en svensk utredare eller tjänsteman att se om en konsekvensutredning för en viss policy genomförts i ett annat medlemsland, på vilket sätt den genomförts och med vilka resultat.

⁴ Se till exempel Pollitt & Bouckaert (2006) och Radaelli, De Francesco and Troeger (2008).

tycks transformera staterna, från regelskapare till regelföljare. Undersökningen har vid sidan om dokumentgranskningar och intervjuer med tjänstemän på svenska departement och myndigheter också byggts på samtal med några av de aktörer i exempelvis EU-kommissionen, ENBR och OECD samt hos näringslivsorganisationer och konsultfirmor som skapar förväntningar om förändringar. Vissa delar av rapporten bygger på en tidigare genomförd studie om de svenska försöken att förenkla administrationen av den europeiska jordbrukspolitiken.⁵

RAPPORTENS SLUTSATSER

Förenkling av regler kräver förenkling av politiken bakom regler

Enklare regler och det mål på 25 procent i minskade administrativa kostnader för företagen som den nuvarande regeringen satt upp, blir mycket svåra att nå utan en omfattande omprövning på europeisk och nationell nivå av den politik som ligger till grund för reglerna. De stora och ambitiösa insatser som nu görs av departement, myndigheter, konsulterade näringslivsorganisationer och med hjälp av informationsteknik kommer bara att kunna påverka en relativt liten del av de samlade administrativa kostnaderna, så länge den underliggande lagstiftningen ligger fast. Politiker och tjänstemän borde tydligare kommunicera detta till näringslivet, annars är risken överhängande att man istället ingjuter falska förhoppningar.

Små resultat trots stora ansträngningar

Trots flera års kraftsamling kring regelförenkling är det svårt att finna konkreta bevis på effekter. Det mesta tyder på att den svenska regeringen kommer att ha stora bekymmer med att nå det övergripande 25-procentsmålet. Enligt Nuteks (numera Tillväxtverkets) första uppföljande mätning, genomförd i mitten av 2008, hade de administrativa kostnaderna inte minskat sedan 2006. De totala administrativa kostnaderna hade istället ökat med cirka två miljarder kronor, från 98 till 100 miljarder kronor. Vid den senaste mätningen har man visserligen noterat en minskning av kostnaderna, med fyra procent, men det är fortfarande för tidigt att avgöra om detta också innebär ett verkligt trendbrott (Näringsdepartementet 2009).

⁵ Erlandsson 2007.

Reformer, ja – men inte där de skulle göra mest nytta

Den svenska regeringen visar ett svagt intresse för att implementera regelförenklande reformer på de nivåer där de förmodligen skulle få störst genomslag – på departement och i utredningar. Även om ansvariga politiker ofta talar om vikten att analysera konsekvenser av lagar, föreskrifter eller allmänna råd finns litet eller inget politiskt intresse att ta del konsekvensutredningarnas resultat. Analyserna används inte för politisk kontroll, eller för att omforma eller återremittera förslagen. Konsekvensutredningar har bara blivit ännu ”en ruta att bocka för”. När frågor om strategier bakom konsekvensutredningarna ställs till höga tjänstemän i staten blir bedömningen att systemet *inte* har ökat den politiska exekutivens möjligheter att styra och prioritera när det gäller policyutformning, att systemet *inte* gjort det lättare att styra regelförbättringsarbetet i en viss önskad riktning, och att systemet inte ökat inslaget av konsultation med andra sociala aktörer eller landets medborgare. Tre rimliga målsättningar och motiv bakom reformerna (styrning, prioritering och konsultation) väntar alltså fortfarande på att infrias.

Lever inte upp till EU-kommissionens förväntningar

Varken de svenska myndigheternas konsekvensutredningar eller de svenska offentliga utredningarna lever upp till de krav som bland annat OECD och EU-kommissionen ställt upp på de delar i lagförberedande arbete som ska få etiketteras med konsekvensutredningar (eller med det europeiska språkbruket, ”impact assessments”). Slutsatsen måste därför bli att Sverige på högsta lagstiftande nivå fortfarande saknar en explicit, obligatorisk standard för om, hur och när konsekvensutredningar ska genomföras eller presenteras.

Det politiska stödet inte tillräckligt

Få tjänstemän, även om de befinner sig i toppen av systemet, kan på egen hand kan fullfölja reformer av den här omfattningen. Ett skäl bakom de blygsamma resultaten skulle med samma logik kunna förklaras med att nyckelspelarna för framgångsrik implementering – politikerna – inte tar aktiv del i processerna, inte efter den inledande presskonferensen och programpresentationen.

RAPPORTENS FÖRSLAG OCH REKOMMENDATIONER

- För att nå målet om en tydligt mätbar minskning av näringslivets administrativa kostnader (och det på bara knappt ett år) måste regeringen antingen via EU – eller i den mån nationell lagstiftning tillåter det – ompröva den politik som ligger bakom regleringarna.
- Gör förenkling till ett ständigt svenskt tema i förhandlingar om ny eller reviderad EG-rätt.
- Bygg ut resurser och skapa rutiner för användning av konsekvensutredningar i departementens propositionsarbete.
- Se konsekvensutredningar som ett verktyg att rama in och presentera problem, lösningar och möjliga sidoeffekter av de lösningar som väljs, och som ett verktyg som ger stöd i varje del i policyprocessen, även under känsliga politiska förhandlingar och i senare utvärderingar.
- Om den poliska makten ska utnyttjas effektivt och framgångsrikt får det inte finnas några tvivel på politikernas ambitioner – om politikerna tvekar, är otydliga eller bara ägnar sporadiskt intresse, då väljer andra statliga aktörer eller nivåer att prioritera något helt annat.

1 BAKGRUND

Frågan om regelförenkling är inte ny, utan har i Sverige diskuterats i flera omgångar, och därför ges här en kort bakgrundsbeskrivning.⁶

1.1 Regelförenkling – en lång historia

Säkert har avvisidorna med ett komplext och omfattande regelsystem varit i de flesta lagstiftares medvetande, och det genom alla tider. I Sverige dröjer det dock till slutet av 1970-talet innan frågan om regelförenkling – och då som ett eget prioriterat politikområde – tar plats på den politiska agendan. Oljekrisen och konjunkturnedgången blottade Sveriges sårbarhet och starka beroende av de stora företagen. Det fanns mycket få medelstora företag i landet, och en förklaring, menade man, var att nyetablering och tillväxt i de små och medelstora företagen hindrades av alltför krångliga regler.⁷ Med utgångspunkt i flera utredningar lämnade regeringen en proposition om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati.⁸

Drygt 20 år senare, i slutet av 1990-talet menade dock många att det svenska systemet för regelförenkling inte gett önskade resultat. Samtliga riksdagspartier och en rad organisationer sade sig då vara villiga att för företagen, och då framförallt för småföretagen, skapa en mindre krånglig och mer ändamålsenlig regelmiljö.⁹ Målsättningen var – än en gång – att både bryta den svenska och stadiga tillväxten i regelmängd och regelvolym och att intensifiera arbetet med konkret regelförenkling i det redan befintliga regelverket. Regelförenklingsfrågorna gavs därmed en ökad politisk tyngd. I samband med detta inrättades särskild enhet på Näringsdepartementet, kallad SimpLex, med uppgift att samordna regelförenklingsarbetet i staten. En särskild förordning (den så kallade SimpLex-förordningen¹⁰) ålade myndigheter, departement, utredningar och kommittéer att producera en särskild konsekvensutredning av reglers effekter på små företags villkor, samtidigt som dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek) pekades ut som en gemensam resurs för andra myndigheter i deras arbete med regelförenkling.

⁶ Avsnittet är hämtat ur Erlandsson 2007.

⁷ SOU 1998:78:17.

⁸ Prop. 1978/79:111.

⁹ SOU 1998:78:2.

¹⁰ 1998:1820.

Idag, drygt tio år senare, har temperaturen stigit ytterligare. Den nuvarande svenska regeringens främsta mål är att bryta utanförskapet, genom fler jobb i fler och växande företag. Och regelförenkling slås fast som ett viktigt medel att nå detta övergripande mål.¹¹ Den nya regeringen har till skillnad från tidigare svenska regeringar dessutom ställt upp ett kvantitativt mål: företagens administrativa kostnader ska fram till år 2010 minskas med 25 procent. Eftersom Tillväxtverkets beräkningar gjort gällande att företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler uppgår till drygt 100 miljarder kronor, betyder en 25-procentig minskning följaktligen 25 miljarder kronor i kostnadsbesparingar. I den handlingsplan för regelförenkling som den svenska regeringen antagit (och som reviderats i olika omgångar), redovisas nu sammanlagt 940 åtgärder för enklare regler, framtagna tillsammans med alla departement, drygt 50 statliga myndigheter och ett 15-tal näringslivsorganisationer.

Det råder därför knappast något tvivel om den nuvarande svenska regeringens vilja när det gäller det nationella regelförenklingsarbetet. Stora delar av staten är på ett sätt eller annat involverade i den nuvarande regeringens handlingsplan för regelförenklingar. Enklare regler, heter det, är ett av medlen för att skapa fler jobb och göra det ”roligare och mer lönsamt att vara företagare”.¹² Flera rapporter och granskningar från bland annat Nutek, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Näringslivets regelnämnd (NNR) har tidigare lyft fram regelkrånglet som ett hinder mot tillväxt och fler jobb i alla näringar.¹³

1.2 Prioriterat av EU-kommission och regeringar

Allt fler har samtidigt insett regelverkens betydelse för konkurrenskraften. Motsvarande kraftsamling görs därför på EU-nivå och i många andra medlemsstater för att stimulera Europas och dess länders ekonomier. Stats- och regeringscheferna beslutade 2007 att företagens administrativa kostnader till följd av EG:s regelverk ska minska med 25 procent till 2012. Nederländerna, Danmark, Storbritannien och Tyskland har eller har haft liknande målsättningar.

¹¹ Näringsdepartementet 2007:5.

¹² Näringsdepartementet 2007:5.

¹³ LRF 2007a, LRF 2007b, Nutek 2007, NNR 2007.

Globalisering, europeisering och alltmer sammanlänkande ekonomier har knappast reducerat efterfrågan på regleringar. Och fortfarande är förstås regleringarna i sig viktigare än de ansträngningar som görs för att förbättra eller förenkla dessa regleringar. De senaste åren har dock sett många och ambitiösa initiativ på såväl EU- som nationell nivå i ett försök att kombinera högt ställda policymål med stärkt konkurrenskraft, utveckling och tillväxt.

RIA, ”regulatory impact assessment”, på svenska översatt med de konsekvensutredningar som företas i samband med ny lagstiftning eller myndigheters utfärdande av nya föreskrifter och allmänna råd, är ett redskap för förbättra kvaliteten på EU:s och medlemsländernas regelgivning (ofta samlat under begreppet ”better regulation”). EU-kommissionen, liksom de allra flesta av EU:s medlemsländer, har idag implementerat RIA-strategier, publicerat guider och riktlinjer och utbildar i olika utsträckning tjänstemän i konsten att genomföra konsekvensutredningar. I många länder har RIA också status av att vara en integrerad del i policyprocessen, både i avvägningen mellan olika alternativ och som ett sätt att utvärdera politik efter det att den implementerats. Den övergripande målsättningen i de riktlinjer som styr användandet av konsekvensutredningar är oftast att försöka kvantifiera ”costs and benefits”.

1.3 Reformen med skiftande resultat

Systemen för regelförenkling utvärderas med jämna mellanrum, av både EU-kommissionen, OECD och medlemsstaterna själva. I dessa utvärderingar återkommer ofta synpunkten att konsekvensutredningarna – även i de länder som har en lång erfarenhet av RIA, där processerna är institutionaliserade och där analysmetoder är sofistikerade, som i USA och Storbritannien – alltför sällan lyckas med just uppgiften att kvantifiera kostnaderna för de olika policyalternativen. Och medan diskussionerna på EU-nivå förs mellan någorlunda samstämmiga aktörer, skiljer sig implementeringen i medlemsländerna kraftigt åt.

Formella procedurer för RIA finns nu i nära nog alla EU:s 27 medlemsländer. Men detta är inte samma sak som att dessa verktyg också verkligen används under arbetet med lagförberedelser och regelgivning. Länderna har valt olika vägar när det till exempel gäller vilken orientering man har

givit systemen, vilka ambitioner som ligger bakom och hur transparenta systemen är. I vissa länder är procedurerna rent interna och administrativa, i andra fall konsulteras utomstående aktörer. I flera fall finns RIA-strategin bara på papper.¹⁴ De senaste åren har visserligen inneburit en ökad ambitionsgrad för flera länder; praktikerna har blivit mer formaliserade, det politiska intresset har ökat, man har lanserat mallar och riktlinjer för konsekvensutredningar och framför allt riktat ljuset på administrativa bördor för företagen. Men det råder fortfarande stora skillnader mellan kraven på analyser i mallar och riktlinjer och de faktiska analyserna – som ofta är tunna och genomförda sent i processen.

Förespråkarna för RIA lyfter gärna fram betydelsen av starka institutioner, systematiska kvalitetskontroller och tillräckliga resurser. Även om man något tonat ned förväntningarna om att finna ett enda ”EU-recept” som kan skrivas ut för alla länder menar man att det är nödvändigt att se konsekvensutredningar, inte med den enda funktionen att lansera det bästa alternativet och sedan ”försvinna”, utan som ett verktyg för att presentera problem, lösningar och möjliga sidoeffekter av de lösningar som väljs, och som ett verktyg som kan ge stöd i flera delar av policyprocessen.¹⁵

¹⁴ EVIA 2008.

¹⁵ Ibid.

2 KONSEKVENsutREDNINGAR I EU OCH SVERIGE

Redan 1985 formulerades EU-direktivet för miljökonsekvensbeskrivningar (the Environmental Impact Assessment Directive), senare följt av direktivet för strategiska miljöbedömningar (the Strategic Environmental Assessment Directive). I dessa direktivs anda genomfördes även konsekvensutredningar i andra politikområden, men då i form av mer snäva och sektorsspecifika analyser av vissa planers och programs effekter (Bäcklund 2009:1). 1995 presenterade OECD ett slags internationell standard för ”kvalitet i lagstiftningsprocesser” i vilken krav på konsekvensutredningar ingick (OECD 1995). Efter det att den så kallade Mandelkerngruppen rekommenderat att konsekvensutredningar gjordes till en integrerad del i både medlemsländernas och EU-institutionernas policyarbete (Mandelkern 2001), introducerade EU-kommissionen 2003 ett nytt system för analyser för hela lagstiftningscykeln. Ambitionen blev att syna alla lagförslags konsekvenser på både samhälle, miljö och ekonomi. Genom ”better regulation” och ”impact assessments” hoppades man kunna förenkla existerande regler, tydliggöra olika alternativs kostnader, minska företagens administrativa bördor, höja kvaliteten i framtida lagstiftning – och därigenom närma sig Lissabonstrategins målsättning att göra EU till den mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomin i världen (Bäcklund 2009:2). Det ambitiösa europeiska regelförenklingsprogrammet är uppdelat i fyra delar: 1) det rullande förenklingsprogrammet, 2) genomgången av hela EU:s gemensamma regelverk, 3) ansträngningarna att minska företagens administrativa bördor, samt 4) framtagandet av riktlinjer för konsekvensutredningar.¹⁶

Det finns fortfarande många olika föreställningar om hur en ideal konsekvensutredning ska ut och när i lagstiftnings- eller regelprocessen den ska genomföras. Men EU-kommissionen och OECD, liksom de inflytelserika konsulter som lanserar idealmodeller och utbildar högre tjänstemän i konsten att utifrån dessa modeller analysera konsekvenser, blir på detta område allt mer samspelade. Medlemsländernas lagstiftningsprocesser nagelfars med jämna mellanrum i olika – ofta EU-finansierade – forskningsprojekt (däribland Matisse-projektet och European Network för Better Regulation), och i rapporter av olika aktörer (som till exempel OECD).

¹⁶ NNR 2009

Det existerande jämförs i dessa granskningar med det ideala och medlemsländerna uppmanas att strama upp eller förändra sina regleringsprocesser.¹⁷ Den övergripande målsättningen tycks vara en harmonisering av hur man på nationell nivå stiftar lagar, eller åtminstone *att alla lagstiftningsprocesser i någon del ska producera ett separat och offentligt dokument där olika lagförslag presenteras, med en analys av alternativen, med den valda lagens olika konsekvenser och med en redovisning av olika intressegruppers deltagande i processen.*

Den som känner den svenska lagstiftningsprocessen – med explicita krav på konsekvensutredningar i kommitté- och myndighetsförordningar, med ibland fleråriga utredningar, ett högt deltagande av många olika aktörer och intressen, med tydliga inslag av öppenhet och insyn, remissförfarande och därtill gemensam beredning i regeringen – skulle kanske tro att Sverige placerar sig högt upp i rankingen när det gäller konsekvensutredningar. Nära nog alla aspekter borde ju bli belysta med en sådan ”demokratisk” arbetsordning. Men inte så. Även om flera kriterier är uppfyllda så resulterar dessa processer mycket sällan i separata och urskiljbara dokument där konsekvensutredningen presenteras – vilket är ett absolut krav. Inte heller är de ekonomistiskt färgade analysredskap som lanseras i de idealtypiska mallarna rikligen representerade i det svenska lagstiftandet.

På myndighetsnivå är bilden delvis en annan. Närmare 10 000 konsekvensutredningar är författade under de fem senaste åren av svenska regelgivande myndigheter. Men den överväldigande majoriteten av dessa är bara ett par rader långa och uppfyller därför inte heller de krav som ställs för att guldstjärnor ska delas ut.

Det här måste förstås inte betyda att det i Sverige stiftas lagar av sämre vara än i de länder (som exempelvis Storbritannien) där konsekvensutredningar är en integrerad del av lagförberedelser. Inte heller att det svenska regelförbättrings- och regelförenklaringsarbetet skulle vara nedprioriterat.¹⁸ Sveriges svårigheter att uppfylla förväntningarna delas dessutom av många andra

¹⁷ www.enbr.org, www.matisse-project.net, www.oecd.com

¹⁸ Men en diskussion om Sveriges skepsis mot att köpa ”hela programmet” förs i ett senare kapitel.

EU-länder. RIA tycks än så länge mer handla om att presentera en strategi och mindre om att efterleva denna övergripande strategi – vilket visas av att nära alla EU:s medlemsländer har ambitiösa program under rubrikerna ”better regulation” och ”regulatory impact assessments” (så också Sverige), medan ytterst få av dem har några kompletta och ”korrekta” konsekvensutredningar att visa upp. Det ska också sägas att även om de formella dokumenten inte håller den kvalitet som EU-kommissionen önskar kan ju ändå processerna bakom nya regler och lagar ha varit tillfredsställande när det till exempel gäller analyser av konsekvenser och deltagande av olika aktörer.

2.1 Flera svenska system för konsekvensutredningar

Visst har temperaturen stigit, men att hävda att den nuvarande regeringens prioriteringar av regelförenklingar medelst konsekvensutredningar är ett nytt svenskt fenomen är alltså fel. Sverige har en relativt lång historia när det gäller konsekvensutredningar – svenska myndigheter har som sagt sedan mitten av 1970-talet¹⁹ varit skyldiga att analysera konsekvenser före beslut om föreskrifter eller allmänna råd.²⁰ Det svenska systemet av att ta fram och granska lagförslag i form av utredningar och kommittéer är förstås betydligt äldre än så, och har möjligen gjort Sverige naturligt orienterat mot utvärdering och omprövning.²¹

De svenska varianterna av konsekvensutredningar är däremot varierade och inte så lätta att klassificera. Fram till hösten 2008 fanns fyra eller kanske fem olika system i bruk.²² Som den svenske läsaren bör känna till är regeringens beslutsfattande kollektivt – alla departement ges möjlighet att lämna sina synpunkter på lagförslag. Ett av denna principers syften är att alla (eller åtminstone de flesta) aspekter av ett lagförslag kan bli belysta utifrån de många olika departementens skiftande perspektiv och prioriteringar. Men många propositioner har också, före det att de slutligen diskuteras och antas av regeringen, analyserats på djupet av kommittéer, remissinstanser och det ansvariga departementet.

Som en del i det lagförberedande arbetet skapas inte sällan kommittéer, ibland med medlemmar ur riksdagen. Och alla de ansträngningar som läggs

¹⁹ Enligt den så kallade författningssamlingsförordningen (1976:1322).

²⁰ Persson 2003:1.

²¹ Radaelli 2008.

²² *ibid.*

ned under kommittéernas arbete skulle möjligen kunna översättas med grundliga och omfattande konsekvensutredningar, om än av olika omfattning, storlek och djup. Men om vi följer de minimikrav som EU-kommissionen, OECD och ENBR ställt upp för definitionen av konsekvensutredningar kommer de allra flesta, om inte alla, av dessa betänkande inte att klassas som sådana.

Minst lika ofta, om än inte med samma mediala genomslag som våra betänkanden, får myndigheterna i uppdrag att analysera eventuella effekter av nya lagförslag. De studier som på uppdrag genomförs av myndigheterna och som ger underlagsinformation till departementen skulle också kunna anses vara ett slags konsekvensutredningar. Antalet analyser i denna kategori är svåra att uppskatta, men viktigare är att inte heller dessa får epitetet ”konsekvensutredningar” om vi följer de gängse definitionerna. Samma sak, om antal och innehåll, gäller för de interna och som arbetsmaterial klassade promemorior som författas under regeringskansliets och departementens eget förberedande och lagstiftande arbete.

En fjärde variant av analyser är de som utförs av myndigheterna själva. Många av de svenska myndigheterna har rätt att utfärda föreskrifter eller meddela allmänna råd för att precisera och ibland inskräpa de lagar som den svenska riksdagen stiftat. Som redan nämnts finns här en obligatorisk bestämmelse och det heter i en generell förordning att ”innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmissiga och andra konsekvenser”.²³ Hur många dessa analyser är till antalet är lite lättare att uppskatta eftersom en liknande (men nu ersatt) förordning tidigare också innehöll en bestämmelse om att alla analyser skulle sändas till Nutek. Det handlar om cirka 2 000 om året.²⁴ Den nya förordningen (som finns att läsa i rapporten, bilaga 1) har tolkats som om dess huvudsakliga

²³ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (den så kallade konsekvensutredningsförordningen) ersatte i samband med ett regeringsbeslut i juni 2007 förordning (1998:1820) om särskild konsekvensutredning av reglers effekter för små företags villkor (den så kallade simplexförordningen) samt 27 och 28 §§ i verksförordningen (1995:1322).

²⁴ Dåvarande Nutek förde ingen egen statistik över antalet, men författaren bad Nutek att få ta del av 2007 års listor med myndigheternas inkommande konsekvensutredningar – och räknade sedan.

målsättning skulle vara att analysera effekter på småföretagarnas villkor. En mer vid tolkning av förordningen skulle kunna göra det möjligt att analysera även mer perifera konsekvenser för samhälle, miljö och människa. Att småföretagen fortfarande är i fokus kan säkert förklaras av regeringens uttalade ambition på detta område, och av att den nuvarande förordningen har sitt ursprung i SimpLex-förordningen, med det enda syftet att analysera konsekvenser för småföretagen.

2.2 Svenska systemet ännu inte fullt utvecklat

Men eftersom det saknas en strikt mall för hur analysen och resultaten ska presenteras är bevisen för dessa myndighetsanalysers existens ofta inte längre än en sida lång, och bara med mycket välvilja kan dessa räknas till ”moderna” konsekvensutredningar. Inte heller lever alltså de svenska offentliga utredningarna upp till de krav som bland annat OECD och EU-kommissionen ställt upp på det arbete som ska få etiketteras med konsekvensutredningar.

Hur ser då definitionen på ett modernt och väl utvecklat system för konsekvensutredningar ut? Det heter bland annat i de krav som det så kallade ENBR-projektet ställt upp att *en konsekvensutredning är en systematisk, obligatorisk och konsistent analys av sociala, ekonomiska eller miljömässiga effekter i form av vinster och kostnader, med syftet att antingen 1) skapa ett gott beslutsunderlag före det att en reglering sätts i verket, 2) analysera externa effekter på redan existerande reglering och administrativ praktik, eller 3) analysera kvaliteten på en tidigare genomförd konsekvensutredning. Dessa analyser måste också vara en del av ett övergripande och institutionaliserat system av konsekvensutredningar, ett system med ett tydligt syfte och med tydliga direktiv.*²⁵

Möjligen kan de svenska förvaltningsmyndigheternas praktik sägas uppfylla en del av dessa krav, men inte så när det gäller våra utredningar eller propositionsarbetet i departementen. I Sverige har det inte funnits några allmänna och generella handlingsföreskrifter eller instruktioner kring format

²⁵ Med systematisk menar man att arbetet med konsekvensutredningar är institutionaliserat och uppfattas som en nödvändig och viktig rutin i samband med lagförberedelser (ENBR 2006).

och tillvägagångssätt bakom konsekvensutredningar, utan flera, beroende på var i staten man befunnit sig (i departement, på myndigheter eller i en kommitté) och vilket syftet med analysen varit (effekter på miljö, småföretagens villkor, jämställdhet etc). Några instruktioner och handböcker har varit någorlunda specifika, andra inte. Många råd och riktlinjer skiljer sig mellan myndigheterna. På flera myndigheter har man flera parallella analysguider igång samtidigt.

På regeringskanslinivå finns det skrivna instruktioner som säger att man i propositionsarbetet ska väga in så många olika aspekter som möjligt. I dessa instruktioner finns också formuleringar och förslag om när en konsekvensutredning bör genomföras. Ibland preciseras och kompletteras dessa generella riktlinjer med specifika råd inför beredning av olika politikområden och med mer detaljerade resonemang om hur en analys bör eller kan se ut. Men att följa dessa dokument är inte obligatoriskt, och heller inte så lätt om ens vilja faktiskt vore att följa dem. För tjänstemän i regeringskansliet är det långt ifrån självklart när i processen en konsekvensutredning bör genomföras. Det finns heller inga sanktioner om en enhet eller ett departement underlåter att följa instruktionerna. Dessutom är de analyser som genomförs i departementen svåra om inte omöjliga att återfinna för en utomstående observatör. Dessa analyser överlever oftast endast som anteckningar här och där i några tjänstemäns skrivbordslådor och för att rekapitulera konsekvensutredningen måste man förmodligen gå igenom hela processen en gång till.

De råd och riktlinjer som på egen hand skapats av några av de större och viktiga myndigheterna skulle möjligen kunna leva upp till kraven på fullt om än lokalt implementerade konsekvensutredningmodeller, men de föreskrifter, förordningar och handböcker som bär regeringskansliets stämpel är fortfarande för vaga för att resultera i konsistenta och jämförbara konsekvensutredningar. Visserligen är det obligatoriskt för myndigheterna att analysera konsekvenser av de råd och föreskrifter man utfärdar, men dessa analyser sker långt ut i lagstiftningskedjan. För de lagar och direktiv som den svenska regeringen formulerat finns inte motsvarande krav eller förväntningar.

Detta sagt trots att det sedan den 15 juni 2008 formellt sett råder likfor-

miga krav på vad en konsekvensutredning ska innehålla, oavsett vilken statlig instans som står för genomförandet (myndigheter, departement eller utredningar). Det heter att den förordning som reglerar myndigheternas konsekvensutredningsarbete också ska ligga till grund för de riktlinjer som styr departementens arbete med konsekvensutredningar. Också i kommittéförordningen (1998:1474) hänvisas till myndigheternas förordning om konsekvensutredning. Men riktlinjerna för departementens och de statliga utredningarnas konsekvensutredningar är bara svagt reglerande och det är bara för myndigheternas verksamhet som analyserna är obligatoriska.²⁶

Slutsatsen måste därför bli att Sverige på högsta lagstiftande nivå fortfarande saknar en explicit, obligatorisk standard för om, hur och när konsekvensutredningar ska genomföras eller presenteras. I Sverige finns förstås ett generellt krav på att en lags alternativ och konsekvenser ska utredas, men det svenska systemet är ännu inte operationaliserat genom en standardiserad process med strikta och obligatoriska instruktioner. Konsekvensutredningar, av den ”moderna varianten”, är i Sverige inte en del av ett övergripande system med ett tydligt mål och tydliga direktiv. Det finns regler för när en konsekvensutredning ska genomföras, men praxis kring *när* i policyprocessen de genomförs, *hur* de genomförs och deras kvalitet *skiljer* sig åt avsevärt. Resultaten av de analyser som genomförs är ibland inte heller längre än en mening (med svaret ”nej” på frågan om regleringen har konsekvenser), andra gånger tar de upp en egen hyllmeter.

2.3 Kritik från otåliga aktörer i näringsliv

Trots ett par års politiska prioriteringar kring regelförenkling är det samtidigt svårt att finna konkreta bevis på några effekter, både när vi konsulterar Tillväxtverkets beräkningar och när vi talar med näringslivets representanter, däribland Näringslivets regelnämnd, NNR, som under lång tid uttryckt kritik mot svenska regeringar ”för att inte vara mer systematiska och formella när de gäller RIA och för att inte ta på sig ett tydligt ledarskap”

²⁶ Den starkaste formuleringen i de knapphändiga riktlinjerna för departementens konsekvensutredningar lyder: ”När det inom Regeringskansliet (RK) tas fram förslag till nya eller ändrade regler, ska det så tidigt som möjligt göras en konsekvensutredning som ska dokumenteras. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet” (Näringsdepartementet 2008).

(Persson 2003:11). Enligt NNR tvingar det svenska omfattande regelverket svenska företag att vara insatta i och följa ett helt universum av regler.

”Företagen i Sverige ska år 2008 följa de flesta av de 1200 lagar, 2200 förordningar och 8100 föreskrifter och allmänna råd som finns. Därtill ska svenska företagen fylla i 94 miljoner blanketter som 90 svenska myndigheter begär in. Sverige har en regelinflation av företagsregler.”²⁷

Inte heller Tillväxtverket har kunnat konstatera någon märkbar förändring. Enligt den senaste mätningen, genomförd i mitten av 2009, har de administrativa kostnaderna bara minskat med två miljarder sedan 2006, från 98 till 96 miljarder kronor.²⁸

I rättvisans namn bör det upprepas att systemet är mitt i en förändring. Den nuvarande svenska regeringen har sjösatt flera verksamheter för att möta kritiken från NNR, OECD och EU-kommissionen. Nyligen uppdaterades regeringens regelförenklingsplan, som nu inkluderar 940 åtgärder för departement och myndigheter att överväga i syfte att förenkla företagens vardag och reducera de administrativa kostnaderna.²⁹ Inrättandet av Regelrådet (även om bara tre ledamöter är utsedda att utföra rådets arbete) skapar ett stöd för regeringens och myndigheternas regelförenklaringsarbete och kompletterar de (också underbemannade) regelförbättringsenheterna på Tillväxtverket, Ekonomistyrningsverket (ESV)³⁰ och näringsdepartementet. I det policyuttalande som följde beslutet om ett Regelråd refererade regeringen till liknande institutionella lösningar på EU-kommissionen, i Nederländerna (Actal) och i Tyskland (Normenkontrollrat).³¹ Dessutom har alltså flera inkongruenta förordningar ersatts av en enda. Men riktlin-

²⁷ <http://www.nnr.se/om.html> (citatet hämtat 2009-02-12).

²⁸ <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/regelforenklingforforetag/matningar.4.21099e4211fdb8c87b800017046.html> (per den 1 augusti 2009).

²⁹ Bland dessa finns till exempel förslag på förenklingar i miljöbalken och plan- och bygglagen, förenklingar i upprättande av jämställdhetsplaner och lönekartläggning, för enklade redovisningsregler, avskaffande av revisionsplikten för små företag, förlängd redovisningsperiod för mervärdesskatt, modernisering av tullagstiftningen, översyn av semesterlagen, förenklingar i reglerna för tidsbegränsad anställning, effektivisering och förenklingar som rör uppgiftslämnande för företagare och en översyn av alkohollagstiftningen (Näringsdepartementet 2008).

³⁰ ESV ska tillsammans med Tillväxtverket svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning när det gäller myndigheternas konsekvensutredningar.

³¹ Regeringskansliet 2008.

jerna och handböckerna när det gäller departementens och kommittéernas arbete med konsekvensutredningar väntar fortfarande på att bli skrivna, och förmodligen lär det dröja innan vi får se obligatoriska och handlingsföreskrivande mallar implementeras på departements- och kommitténivå. (Mer om skälen bakom detta, men också ett förslag i denna riktning, kommer senare i rapporten.)

Fortfarande väntar man på effekterna av de förändringar som har genomförts. Företagen tycks i alla fall ännu, snart tre år efter regeringsskiftet, vara långt ifrån nöjda med resultaten. Man önskar mer av återkoppling från myndigheter och departement, regelförenklingsarbetet går för sakta och är för svagt, och konsekvensutredningarna håller inte tillräcklig kvalitet, menar man.

‘NNR’s assessment is that, in general, the quality of Impact Assessments (IA) carried out in Sweden is unacceptably low (...) The Government’s target for reducing the cost to business of regulation demonstrates an important commitment and appears realistic. However, the Government must now show that the target can be achieved and result in a real difference for our members. This will require political leadership at the highest level and hard work’ (NNR 2008).

Det finns också anledning att referera NNR:s senaste utvärdering, formulerad efter att under en längre period bedömt kvaliteten på mellan 200-300 konsekvensutredningar årligen. NNR menar att frågor om de kostnader förslagen förväntas medföra för berörda företag ofta saknas; att information om de samråd som ska ske innan konsekvensutredningen görs ofta är utelämnade; att det sällan finns någon information om vad som framkommit på dessa samråd; och att man lika ofta underlåter att redovisa vilka företag som faktiskt berörs av förslaget. Trots den senaste tidens försök att rensa i floran av regelverken bakom konsekvensutredningar, vill NNR se mer av enhetlighet och likformighet. Man vill dessutom att Regelrådet ges rätt att stoppa utfärdandet av regler som inte åtföljs av någon konsekvensutredning eller där konsekvensutredningen är dålig, genom att återremittera förslaget.³² En inte obetydlig konstitutionell konsekvens av en sådan ordning skulle dock vara att Regelrådet, vars yttrade nu bara är rådgivande, överordnades såväl statliga myndigheter som departement(!).

³² <http://www.nnr.se/konsekvensutredningar/regler.html> (uppgifterna hämtade 2009-01-11).

3 OM REFORMERS LANSERING OCH ÖVERSÄTTNING

Även om effekterna tycks dröja något – varför sker dessa ansträngningar nu och varför har den svenska modellen när det gäller regelförenkling och konsekvensutredningar fått just det utseende de har? Den förvaltningsinriktade samhällsforskningen har sett flera intressanta försök att förklara varför förvaltningspolitiska reformer implementeras på olika sätt i olika länder och varför liknande recept får olika resultat i olika länder med skilda institutionella kontexter.

3.1 Från regelskapare till regelföljare

Stater omges av en stor mängd regler som de inte själva författat, men som de ändå förväntas följa – trots att dessa regler mer presenteras i form av råd, standarder och rekommendationer och inte är juridiskt bindande. Även om anammandet bygger på frivillighet så ”tvingas” staterna att på något sätt hantera dessa standarder, som inte sällan har starka förespråkare som försöker påverka staterna till nya beteenden genom jämförelser, konferenser och rankinglistor.³³ Strävan efter enklare (och färre) regler med hjälp av konsekvensutredningar har därför flera gemensamma nämnare med de ”mjuka” eller ”öppna” samordningsmetoder som utvecklats för flera av EU:s policyområden från Lissabon och framåt.

En viktig del av dessa samordningsförsök har spelats av vad som kallats ”diskursiva regleringsmekanismer” och som fokuserar på språkets användning i kunskapsbyggandet.³⁴ I studier av utvecklingen och reformeringen av europeisk arbetsmarknadspolitik, till exempel, har forskare funnit att dessa processer bland annat kännetecknats av framtagandet av ett gemensamt språkbruk med vissa nyckelbegrepp; gemensamma definitioner och indikatorer; uppbyggande av en gemensam och standardiserad kunskapsbas; strategisk användning av jämförelser och utvärdering; samt ”peer pressure”.³⁵

³³ Jacobsson och Sundström 2007, Brunsson and Jacobsson 2000, Levi-Faur 2005, Jacobsson and Sahlin-Andersson 2006, Djelic and Sahlin-Andersson 2006, Mörth 2005, Slaughter 2005.

³⁴ Jacobsson 2004:3

³⁵ *ibid.*

Det här är väl känt, förstås, och bör inte vara överraskande för någon som reflekterat kring hur utveckling och framsteg ser ut på alla möjliga områden, må det vara vetenskap, politik eller konst. Men det skiljer sig markant från vad vi tidigare ansåg vara den ”naturliga” stigen längs med vilka nationerna förändrades eller EU-integrationen förlöpte; via ”hård” lag – som visserligen också föregicks av diskussioner, men då mer i formen av förhandling än övertalning. Samtidigt präglas dessa processer av sociala mekanismer, i vilka lojaliteter kan skifta och där de kognitiva ramarna på ett sofistikerat sätt kan förändras och förskjutas.

I de policyfält där den öppna samordningsmetoden setts som ett sätt att föra integrationen vidare finner vi också fler icke-statliga aktörer. Det ställs här heller inte krav på omedelbar anpassning; det finns ingen förväntan om obligatorisk implementering. Konformiteten nås istället genom ett stegvist och gradvist erkännande. Inte sällan står man till sist med en förändrad praktik eller åtminstone en utmanande syn på ibland tidigare känsliga nationella politikområden.³⁶

När den hierarkiska kontrollen är svag eller frånvarande, som i fallet med de öppna samordningsmetoderna, blir övervakningen och revisionspraktiken allt viktigare.³⁷ Och genom att delta i jämförelser har man till en inte obetydlig del accepterat de underliggande normerna och målsättningarna.³⁸ Shore och Wright har uttryckt det på följande sätt: ”To be audited, an organization must actively transform itself into an auditable commodity”.³⁹

3.2 Likheter mellan regelförenkling och NPM-reformer

Efter att ha studerat de många olika förvaltningspolitiska reformerna under 1980- och 1990-talet – sammanfattade under begreppet och fenomenet ”New Public Management” (NPM) – är de flesta forskarna överens om att Sverige ofta och gärna har talat om nödvändigheten av reformer men man har varit relativt inkonsekvent när det gäller att faktiskt implementera dem, med resultatet att effekterna i Sverige, när det gäller NPM, har blivit mindre

³⁶ Jacobsson 2004:4

³⁷ Power 1997.

³⁸ Jacobsson 2004:5.

³⁹ Shore och Wright 2000:72.

dramatiska än i länder som Nya Zeeland eller Storbritannien. Parallella och liknande reformer har haft olika genomslag i olika nationella kontexter.⁴⁰

Olika länder väljer ofta att imitera vissa delar av en reform och ignorera andra. Hur kommer det sig? Samma sak kan sägas när det gäller olika länders, däribland Sveriges, skilda sätt att hantera och möta de övergripande och strömlinjeformade idéer om ”better regulation” och ”impact assessment” som den här rapporten handlar om.

För att förklara de skillnader vi ser mellan länder i hur reformidéer tas emot, översätts och implementeras krävs förmodligen en kontextberoende analysapparat. Skillnader i 1) institutionella arrangemang, 2) administrativa system, 3) reformtraditioner, 4) politiska kulturer, 5) förändrade politiska majoriteter, 6) och nationalekonomiska förutsättningar spelar rimligen roll eftersom dessa påverkar regeringars motiv för att lansera reformer, vilka alternativ som står till buds och vilka effekterna kan tänkas bli.⁴¹ En förståelse för skilda kontextuella villkor borde därmed vara ett vinnande recept för de reformer som tar vägen över nationsgränserna. Ändå heter det ofta, så också när det gäller reformer för ”better regulation”, att reformerna är relevanta och framgångsrika, varhelst de implementeras.

“There is nearly universal agreement that RIA, when it is done well, improves the cost effectiveness of regulatory decisions, reduces the number of low-quality and unnecessary regulations, improves the transparency of decisions, and enhances consultation and participation of affected groups”.⁴²

Recepten bakom ”better regulation”, som i fallet med NPM, lanseras som expertformulerade, apolitiska och därför utan ideologiska konnotationer. Men de grundläggande inslagen i NPM: transparens, ansvarsutkrävande och kundorientering, betydde också mer av fokus på kostnadseffektivitet och marknadsanpassning. Få skulle nog idag hävda att den offentliga sektorns marknadsorienterade vridning och fenomen som konkurrensutsätt-

⁴⁰ Sahlin-Andersson 2000:1.

⁴¹ Sahlin-Andersson 2000:4. Se också Radaelli, De Francesco and Troeger 2008, Olsen and Peters 1996, Hood 1995, Christensen and Laegreid 1999, Pallott 1998, Christensen and Laegreid 1999, Mascarenas 1990 och Olson et al 1998.

⁴² Humbeeck 2007:3.

ning och privatisering varit politiskt eller ideologiskt neutrala.⁴³ Det har också hävdats att NPM mer drevs av agendor, riktlinjer och program och mindre av faktiska bevis på effekterna av NPM-reformer.⁴⁴ Om denna karakteristik också är giltig när det gäller regelförenklingens och konsekvensutredningarnas välsignelser är kanske bäst att låta vara osagt.

3.3 Med svensk distans och skepsis

Att presentera strategier, som Sverige gör, är en sak, att följa dem, det är något annat. Det svenska greppet om regelförbättring fokuseras alltså i huvudsak på målsättningarna att förenkla och att minska de administrativa bördorna för företagen.⁴⁵ Vad i de senaste årens recept från till exempel EU-kommissionen och OECD när det gäller regelförenkling och konsekvensutredningar har Sverige valt att imitera och vad har man valt att ignorera?

En övergripande bedömning måste nog vara att Sverige visar ett relativt ljummet intresse för att implementera dessa reformer på de nivåer där de skulle få störst genomslag – på departement och i utredningar. Även om ansvariga politiker ofta talar om vikten att analysera konsekvenser av lagar, föreskrifter eller allmänna råd finns litet eller inget politiskt intresse av att ta del av konsekvensutredningarnas resultat (i de fall dessa överhuvudtaget presenteras). Det finns hur som helst inga bevis för att analyserna används för politisk kontroll, eller för att omforma eller återremittera förslagen. När frågor om strategier bakom konsekvensutredningarna ställs till höga tjänstemän i staten blir bedömningen att systemet *inte* har ökat den politiska exekutivens möjligheter att styra och prioritera när det gäller policyutformning, att systemet *inte* har gjort lättare att styra regelförbättringsarbetet i en viss önskad riktning, och att systemet *inte* har ökat inslaget av konsultation med andra sociala aktörer eller landets medborgare. Tre rimliga målsättningar bakom reformerna (styrning, prioritering och konsultation) väntar alltså fortfarande på att infrias.⁴⁶

En invändning mot resonemanget här är förstås att Sverige kanske redan befinner sig på tillfredsställande nivåer och att det därifrån är svårt att förbättra. Men en lika giltig förklaring är att Sverige, som många andra, väljer

⁴³ Hood and Jackson 1991; Boston et al 1996.

⁴⁴ Sahlin-Andersson 2000:7.

⁴⁵ Radaelli 2007:30

⁴⁶ Radaelli 2007:28.

att importera det som är lättast att imitera, programmen och strategierna, och att man ignorerar resten. Om detta stämmer, hur ska det förklaras?

Sverige konstitutionella arrangemang och vårt dualistiska förvaltningsadministrativa system gör det svårt, ibland brottsligt, för en minister att blanda sig i myndigheternas angelägenheter. Eftersom nära nog alla de konsekvensutredningar som produceras i Sverige har myndigheter som avsändare, ser man sällan eller aldrig något politiskt intresse kring innehållet i eller kvaliteten på dessa. Samtidigt är det så att det svenska systemet för att utreda, bereda och stifta lagar med hjälp av särskilda kommittéer och remissrundor, med rätta (oftast) uppfattas som omfattande och grundliga konsekvensutredningar. Därför ser utredare inte det som en angelägen uppgift att producera ännu en konsekvensutredning eller ens att sammanfatta den eller de som genomförts under utredningens mandat. Därför har vi heller inte ett svenskt ”bibliotek” av jämförbara konsekvensutredningar från departement eller kommittéer. Sverige anstränger sig bara halvhjärtat för att passa in de standarder som skrivs ut från förespråkare av ”better regulation” i det redan existerande systemet.

Därtill – även om vi kan förvänta oss lite snabbare växlingar vid makten – ger det svenska parlamentariska systemet sällan eller aldrig upphov till enkla majoriteter, men ofta eller alltid till minoritetsregeringar eller koalitioner mellan två eller flera partier. Politik blir därför alltid en fråga om förhandlingar. Även den mest gedigna konsekvensutredning, utförd enligt konstens alla regler, eller en femårig parlamentarisk utredning för den delen, kan bli obsolet när ett parti i den slutgiltiga politiska samordningen frågar efter en annan lösning, en lösning som kanske inte alls är utredd, men som man ändå enas kring, som en del i det politiska förhandlingsspelet.

Det finns i Sverige också, inte minst bland våra topp tjänstemän, en skeptisk attityd mot institutionella förändringar och mot att göra saker annorlunda än man gjort. De som försöker sälja in reformer behöver kunna luta sig mot tunga bevis för hur väl reformerna fungerat på andra platser – annars är det säkrast att hålla sig till den ursprungliga koden. För Sveriges del ska man inte heller underskatta rädslan för ”trojanska hästar” med vilka nya och till synes oskyldiga tekniker och praktiker också för med sig omfattande skiften

i värderingar, normer och politik, men där dessa skiften inte blir uppdagade förrän senare.⁴⁷

När det gäller svenska reformtraditioner och förvaltningskulturer så är det nog så att få tjänstemän, även om de befinner sig i toppen av systemet, på egen hand kan fullfölja reformer av den här omfattningen. Det främsta skälet bakom de blygsamma resultaten skulle med samma logik kunna förklaras med att nyckelspelarna för framgångsrik implementering – politikerna – inte tar aktiv del i processerna, inte efter den inledande presskonferensen och programpresentationen. Om den politiska makten ska utnyttjas effektivt och framgångsrikt får det inte finnas några tvivel på politikernas ambitioner. Om politikerna tvekar, är otydliga eller bara ägnar frågan sporadiskt intresse, då väljer andra statliga aktörer eller nivåer att prioritera något helt annat. När ansvaret för implementeringen förs över, från politiker till ”organisatoriskt svaga” administratörer, som så ofta är fallet, kan vi förvänta oss att processen belönar andra aktörer än de med reformer på sin agenda.⁴⁸

Det finns också de, om än som en del av en jargong, som har talat om att det krävs höga utslag på ett så kallat ”unhappy-index” eller nyligen upplevda kriser, för att reformer av den här karaktären ska få ett märkbart genomslag. Det skulle i så fall vara en av flera andra möjliga faktorer bakom att nyligen demokratiserade länder, till exempel forna öststater, tycks ta ”better regulation” och ”impact assessment” på större allvar än exempelvis Sverige, Danmark och Finland.

⁴⁷ Jacobsson och Sahlin 2006.

⁴⁸ Erlandsson 2007. (Därmed inte sagt att bara om politikerna är intresserade av en viss verksamhet har den chans att fungera; ibland är ju förutsättningen den motsatta, att verksamheter fungerar bättre om politikerna inte lägger sig i.)

4 ERFARENHETER FRÅN ANDRA LÄNDER

Här följer nu en rad korta inblickar i andra länders försök och resultat när det gäller konsekvensutredningars roll i policyprocessen.

4.1 Polen

Sedan 2002 finns ett RIA-system i Polen med syfte att i förväg analysera effekterna av ”större lagförslag av normativ art”. Analyserna utförs av tjänstemän i det så kallade ministerrådet. Analysernas resultat, enligt de riktlinjer man antagit, ska också bli till en del av de uttalanden regeringen gör i samband med att det färdiga förslaget presenteras. Många och stora förhoppningar knöts till RIA-reformen, men nyligen genomförda utvärderingar har lyft fram många tillkortakommanden.⁴⁹ Bara en av fem analyser kring ”ekonomiskt viktiga projekt” har bemödat sig om att kvantifiera kostnaderna för de aktörer som påverkas av regleringen, bara en analys av tio har konkreta siffror, de övriga bara grova uppskattningar. Bara en av tre analyser försöker att presentera de samhällsliga vinsterna med regleringen. Inte någon av de analyser som utvärderats överväger kostnader och fördelar med alternativa lösningar. Utvärderingen visar också att analyserna inte präglas av någon uniform strategi eller metodologi. Trots att tanken är att analyserna ska bifogas de färdiga lagförslagen för att motivera de val man gjort, är det fortfarande så att lagförslagen inte innehåller några spår av någon konsekvensutredning. RIA-systemet anses så svagt att det inte på något märkbart sätt påverkat kvaliteten eller kunnat motverka ”inflationen” av lagar.

En institutionell förklaring som förts fram bakom Polens svaga implementering av strategierna är att systemet fortfarande saknar en central och stark samordnande enhet. Den enhet som nu ansvarar för koordinerande ansträngningar saknar politisk tyngd och legitimitet, eftersom departementen inte behöver ta hänsyn till denna enhets synpunkter. Polen har utifrån dessa erfarenheter sjösat ett nytt och intensifierat program, med nya riktlinjer för konsekvensutredningar, och med ett mer uttalat fokus att förbättra konkurrensfördelarna för polska företag genom att förenkla och ansa regelfloran.

⁴⁹ Rogowski och Szpringer 2007.

4.2 Belgien

Den 1 januari 2005 infördes ett RIA-system också i Flandern (den nederländskspråkiga delen av Belgien).⁵⁰ Den relativt korta tid som gått sedan introduktionen anges som ett skäl bakom att de analyser som genomförts är av mycket låg kvalitet. Analyserna har dessutom genomförts först efter det att en ny reglering utvecklats och i praktiken redan avgjorts, vilket gör att analyserna inte har någon påverkan på de politiska besluten. De som utvärderat Flanderns system har föreslagit flera förändringar – som också fått visst gehör – för att höja analysernas status och betydelse, bland annat genom att uppmana politikerna att ta ett större ansvar för RIA-systemet, öka transparensen i processerna bakom analyserna, stärka departementens resurser för att utföra analyser, och att låta parlamentet ta del av och lämna synpunkter på analyserna.

4.3 Österrike

Även om ett RIA-system varit i funktion under nu ganska många år i Österrike har detta system haft svårt att slå rot. En hypotes som förts fram som förklaring är att RIA passar illa med det neo-korporativistiska och samarbetsdemokratiska politiska systemet i Österrike.⁵¹ De analyser som genomförs synar endast de kostnadsmässiga effekterna för den statliga förvaltningen (och som enligt EU-kommissionens definition av RIA inte hör hemma i en konsekvensutredning), medan man ignorerar eller bara grovt uppskattar kostnader för andra aktörer. Dessutom saknar Österrike riktlinjer för hur de kvantitativa och kvalitativa analyserna ska genomföras, liksom tillräckliga administrativa strukturer och resurser. I en utvärdering heter det att "the Deregulation Law remains lip service paid to the principles of Better Regulation".⁵²

4.4 Grekland

Efter många års halvhjärtade försök att få RIA att påverka inriktning och kvalitet på regler och lagar i Grekland, lanserade landets regering 2006 ett mycket ambitiöst program enligt vilket RIA skulle analysera effekter på både ekonomi, samhälle och miljö. Därtill skulle dessa analyser sjösättas vid beredningen av varje enskild lag, föreskrift och förordning på alla ni-

⁵⁰ Van Humbeeck 2007.

⁵¹ Biegelbauer och Mayer 2007.

⁵² Ibid.

våer i det grekiska samhället(!) – trots den brist på experter med kompetens att genomföra dessa analyser som rådde.⁵³ Bedömare var också snabbt ute och klassade satsningen som osofistikerad och med inneboende metodologiska problem. De första analyser som presenterades (om än inte för offentligheten, ett annat särskilt viktigt krav i EU-kommissionens definitioner) visade sig vara av mycket låg kvalitet. Råden från kritikerna är nu att minska omfattningen och att bara genomföra analyser när det är angeläget, liksom att inrätta en central enhet för att kontrollera och övervaka procedurerna – eventuellt också med möjligheten att stoppa lagförslag där analysen är dåligt genomförd.

4.5 Italien

I Italien är av hävd den juridiska traditionen den tongivande i policyprocessen och för att en strategi så bred och omfattande som RIA ska lyckas krävs både att motståndet från de juridiska professionerna luckras upp och att den mer snäva juridiska kunskapen breddas med ekonomi, statistik och statsvetenskap. Fram till i april 2006 bifogades en konsekvensutredning till hela 50 procent av förslagna lagar och regleringar, men bedömningar av kvaliteten på dessa utredningar visar att de i huvudsak var beskrivande och mer sällan analyserande. Inte heller innehöll de diskussioner om alternativa lösningar. RIA har därför i Italien haft karaktären av en ”ex-post-formalitet” som mer uttalar sitt stöd till den policy som redan beslutats om än att vara en viktig del i det beslutsunderlag som föregår besluten.⁵⁴

4.6 Storbritannien

Storbritannien är ett pionjärland när vi talar om RIA.⁵⁵ Redan under Thatchers tid påbörjades försök med konsekvensutredningar och då med fokus på att minska de administrativa bördorna för små företag. Arbetet med konsekvensutredningar är nu väl institutionaliserat och är en obligatorisk del i utarbetandet av regeringens propositioner. Under Blairs premiärministertid har RIA-systemet vidgats till att också innehålla så kallade cost/benefit-analyser och att involvera fler aktörer vid sidan om företagen. RIA används nu för att analysera såväl breda som mer begränsade effekter på bland annat samhälle, medborgare, hälsa, integration, genus, äldreomsorg och miljö.

⁵³ Hatzis och Nalpantidou 2007.

⁵⁴ Leonardi och Cantone 2007.

⁵⁵ Ibid.

Det övergripande ansvaret för koordineringen av analysarbetet har flyttats från handels- och näringsdepartementet till den brittiska motsvarigheten till statsrådsberedningen. Flytten (som skedde redan 1992) sände tydliga signaler om den dåvarande regeringens prioritering och ambition. Efterhand har teknikerna sofistikerats och analyserna breddats. På varje departement finns en särskild minister och särskilda enheter med ansvar för regelförbättring och regelförenkling. Ett råd, kallat Small Business Service, lämnar synpunkter på lagförslag som kan påverka små företag. Och motsvarigheten till den svenska Riksrevisionen (The National Audit Office) gör årligen en genomlysning av systemet och kvalitetsgranskar därtill ett urval av konsekvensutredningar, genomförda av olika departement.

Bedömningen tycks dock vara att effekterna av ett kraftigt utökat användningsområde har blivit att man tappat bort systemets övergripande fokus på kostnader och nytta. Enligt ett förslag från den samordnande enheten (kallad Better Regulation Executive) bör analyserna bli snävare till sin natur och i huvudsak koncentreras kring kvantifiering av kostnader och ”onödiga bördor”.

5 SVERIGES MÖJLIGA VÄGVAL

Låt oss här och nu hårdra de möjliga valen för Sverige och tillspetsat säga att det bara handlar om tre olika strategier: att vända om, att stanna upp eller att fortsätta. Att vända om skulle då betyda att man avvecklade de system och projekt man sjösatt för att minska företagens administrativa bördor och att man inte längre betraktade konsekvensanalyser och konsekvensutredningar som ett legitimt sätt att försöka fånga effekter av nya regleringar, föreskrifter och allmänna råd.

Men att så explicit välja att gå mot strömmen, att stöta sig med de svenska företagen och strunta i förväntningarna från EU-kommission och OECD får nog bedömas som politiskt omöjligt. Inget pekar mot att reglerna kommer att bli färre eller mindre komplexa i framtiden, snarare tvärtom. Den allmänna strävan efter regelförenkling och användandet av konsekvensutredningar i samband med regleringsgivning har ändå en ojämn kamp att föra mot regelinflation och regelkomplexitet. Att både tona ned förväntningarna och att göra sig urarva verktygen för förenkling skulle ge intrycket av att man nu sett slaget förlorat.

Regelförenkling och minskade administrativa bördor befinner sig fortfarande högt på den politiska agendan, och det råder nästan samstämmighet de europeiska länderna emellan att man måste ha effektiva redskap för att balansera och möta regelexplosionen. Man är nästan lika överens om att belöningarna kan komma i form av fler innovationer, fler företag, fler entreprenörer, men också i form av att politikerna, med hjälp av väl utvecklade RIA-system, kan få tillgång till en effektivare apparat för beredning, implementering och utvärdering av politik. Ofta framförs också synpunkten att politikernas prioritering av effektivitet och en mer ”företagsvänlig” politik kan bredda stödet för de andra reformer man lanserar.⁵⁶

Det andra alternativet, att stanna upp, och säga ”hit men inte längre” är möjligen en mer politiskt gångbar strategi. Visserligen skulle kritiken från EU, OECD och de svenska företagen knappast utebli, men en sådan strategi

⁵⁶ OECD 2009.

kunde motiveras med att Sverige ändå nått en bit på väg, med bland annat ett tydligt mål för minskning av administrativa bördor, inrättandet av ett regelråd och nya direktiv för konsekvensutredningar.

Samtidigt, även om det är svårt att kvantifiera, så är åtminstone den här författarens känsla (efter att under tre år deltagit på många europeiska seminarier kring RIA), att lite av luften gått ur de från början storslagna och ambitiösa RIA-projekten. Som ländergenomgången ovan visade har RIA, på många håll, inte blivit mer än ett sätt att presentera processer och utan att den underliggande praktiken påverkas. Politikernas ointresse, åtminstone i de länder där RIA också ska ha en avgörande funktion i de departementala lagförberedelserna, bidrar till att sprida bilden av en rent administrativ verksamhet med låg demokratisk legitimitet. Vi är dessutom mitt i en finanskris där allt fler ropar efter fler regleringar. Och på fler områden än det finansiella (miljö, djurskydd, arbetsrätt etc.) tycks regleringarna snarare vara för få och för svaga. De som profilerar sig som regelförenklare eller regelminskare har alltid, men särskilt nu, en tuff match i att överhuvudtaget göra sig hörda.

Att stanna upp skulle också vara ett slags markering med innebörden att det svenska systemet för lagstiftning, med kommittéer, utredningar, konsultationer, remisser och politiska förhandlingar, faktiskt kan uppfattas som en fullgod modell, även utan explicita konsekvensutredningar utefter EU- eller OECD-mallar, för att pröva alternativa lösningar och fånga upp eventuella sidoeffekter av politikernas olika beslut. Den svenska regeringen skulle samtidigt kunna ansluta sig till dem som menar att mer rigorösa RIA-system har mest att bidra med i nyligen demokratiserade länder eller biståndsländer.

Ändå blir det tredje alternativet, att fortsätta på den inslagna vägen genom att fördjupa och utveckla de system man sjösatt, och genom att höja både insatserna och målsättningarna – trots de giltiga resonemangen ovan – den här rapportens rekommendation. En sådan strategi kan på ett relativt enkelt sätt förenas med de väl institutionaliserade formerna för den svenska lagstiftningsprocessen. Rapportens följande kapitel innehåller argument för och förslag i denna riktning. Med hänsyn till de resonemang som tidigare förts kring det problematiska i att implementera rena kopior av andra län-

ders modeller, görs här också ett försök att kontextualisera och situationsanpassa rekommendationerna.

6 RIA – MED YTTERLIGARE EN VÄXEL

Det kan tyckas självklart men behöver understrykas – menar man allvar med sina förenklade ambitioner krävs ett starkt och ständigt engagemang från många olika aktörer på både hög politisk nivå och i förvaltningen. Om vi tar den nuvarande regeringen på orden så råder inga tvivel om ambitionerna, bland annat uttryckta i 25-procentsmålet, i formuleringar som ”en märkbar förändring i företagarnas vardag” och det program om 940 förenklingsförslag man tagit fram i samråd med myndigheter och näringsliv. I och med att man försökt få fram rättvisande mätningar av företagens administrativa kostnader har man också en relativt god möjlighet att fånga effekterna av förenklingsarna.

Förenklingsarbetet har dock i huvudsak bedrivits i form av en dialog mellan privata aktörer och staten, en dialog där de privata aktörerna lämnat långa önskelistor på existerande regler som de vill se borttagna eller mildrade. Och i teorin skulle man kunna tänka sig att denna dialog ständigt pågick; att politiker och myndigheter skapar regleringar utifrån det som de uppfattar som angelägna politiska mål, och att dessa regleringar först i efterhand anpassas utifrån näringslivets kritik (utan att för den skull behöva tulla på den övergripande politiska målsättningen). Man kan säkert nå långt i förenklande riktning genom att endast begagna sig av denna modell. Och de flesta aktörer kommer säkert finna den legitim, så länge förslagen från näringsliv får beredas i vanlig ordning och så länge politikerna får göra de slutgiltiga avvägningarna mellan förenklings- och de politiska mål som ligger till grund för de ursprungliga regleringarna.

En annan strategi ges av verktyget konsekvensutredningar. Med denna metod får exempelvis näringslivets företrädare (eller egentligen vilken grupp i samhället som helst) möjlighet att redan före den nya regelns ikraftträdande lämna synpunkter på dess nytta och tillämpning. Medan denna modell nog får sägas fungera någorlunda tillfredsställande när det gäller myndigheternas regelgivande (myndigheterna har ju sedan 1970-talets mitt anmodats att i dialog med berörda parter överväga föreskrifters och allmänna råds konsekvenser), släpar samma modell efter när det gäller det lagförberedande arbetet i utredningar, kommittéer och departement. Konsekvensutredningar genomförda långt ut i lagstiftningskedjan, när myndigheter fullföljer lagstiftarens ambitioner och preciserar lagarna i form av föreskrifter

och allmänna råd, har förstås också betydelse för berörda parter, men dessa analyser får ju inte samma dignitet och är kanske inte lika angelägna som de analyser som skulle genomföras redan som en del i beredningen av en kommande regeringsproposition.

6.1 En formaliserad RIA-process i regeringskansliet

Här görs nu ett försök (först i text, sedan grafiskt, se fig. 1) att presentera en mer institutionaliserad modell för konsekvensutredningar också under svenska regeringars propositionsarbete.⁵⁷

Kommittéer och enmansutredare brottas förstås med konsekvenser av de förslag de är satta att utreda eller själva lansera, och enligt kommittéförfordningen är de skyldiga att ange ”förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser”.⁵⁸ Men det finns ingen stor poäng i att låta mer formaliserade konsekvensutredningar få sitt utrymme i dessa. Betänkanden befinner sig helt enkelt på för långt avstånd från de slutgiltiga avgörandena i propositionstexterna, och allt för mycket kan hända i den politiska process som tar vid efter betänkandet för att dessa analyser ska ”överleva” utan omfattande revideringar. Förslagen i den kommande propositionen måste vara relativt utvecklade och ha ett åtminstone preliminärt politiskt stöd i riksdagen för att en särskild analys av förslagen och alternativa förslag ska vara meningsfull.

Det bör vara rimligt att en konsekvensutredning är genomförd före det att förslaget delas mellan departementen. Det skulle ge departementen tillfälle att både syna förslaget, möjliga alternativa förslag och försöket att analysera effekterna av de övervägda alternativen. Även om Storbritannien försökt att vidga sina analyser till att också innefatta effekter på miljö, samhälle, folkgrupper etc., finns det inget starkt skäl att också låta det svenska regeringskanslierna RIA-systemet få ett så brett uppdrag, då den svenska kanslierna beredningen ser så annorlunda ut. Departementen kommer förstås att som alltid syna förslagens effekter på de politikområden de är satta

⁵⁷ I denna skiss görs ingen explicit referens till de politiska förhandlingarna om förslagen inom och mellan riksdagspartierna, då dessa förhandlingar kan anses pågå mer eller mindre intensivt ”hela tiden”. Inte heller kommer skissen innehålla detaljer kring hur konsekvensutredningarna ska genomföras.

⁵⁸ Kommittéförfordning (1998:1474).

att följa, bevaka och försvara, och det finns ingen anledning att tro tjänstemän och politiker på det förslagsställande departementet skulle vara bättre på att fånga dessa konsekvenser än de som är verksamma på de övriga departementen. Därtill finns ju även Lagrådet, och även om deras granskning av regeringens propositioner främst görs med utgångspunkt från juridiska kriterier, innehåller deras utlåtanden ofta praktiska synpunkter på lämpligheten i konstruktionen av nya lagar, ibland med synpunkter på bristande konsekvensutredningar.⁵⁹

Därför bör analyserna vara fokuserade på att försöka ge en *”beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd” samt att ”fånga de effekter som har avgörande betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt”*, som det redan heter i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning riktad mot myndigheterna.⁶⁰ Konsekvensutredningen har (åtminstone till en början) en relativt snäv uppgift: att enligt den så kallade standardkostnadsmetoden mäta företagens kostnader för att upprätta, lagra och överföra information till följd av de krav som kommer att ställas i den nya lagen eller förordningen, eller i de myndigheters föreskrifter och allmänna råd som följer av lagen.⁶¹

Liknande förväntningar på ett förslagsställande departement finns redan uttryckta men procedurerna är inte formaliserade: man har till exempel inte velat göra kravet på en konsekvensutredning obligatorisk, man har inte bestämt när i processen en sådan analys ska genomföras, och det finns inget sagt om vilken metod man ska begagna för att få en bild av kostnaderna. Det heter i de nuvarande riktlinjerna att det så *”tidigt som möjligt [ska] göras en konsekvensutredning”*⁶², men det finns enligt resonemanget ovan skäl att ifrågasätta ambitionen att genomföra en konsekvensutredning i ett tidigt skede. Det heter i samma riktlinjer att rätts- och expeditionscheferna ska

⁵⁹ Se till exempel Lagrådets yttrande angående den föregående regeringens förslag till flygskatter, <http://www.lagradet.se/yttranden/Skatt%20pa%20flygresor.pdf>

⁶⁰ Förordning (2007:1244).

⁶¹ Det är samma metod som Tillväxtverket använder för att på aggregerad nivå sammanställa – i databasen Malin – näringslivets samlade kostnader.

⁶² Näringsdepartementet 2008.

”bevaka att konsekvensutredningar görs i nödvändig utsträckning”⁶³ vilket också måste betraktas som en relativt svag skrivning. Inte heller finns i regeringskansliet något moment av konsultation eller offentliggörande som det alltså gör för myndigheterna.

Efter delning av propositionstext, förslag och analys bör det utifrån andra departements synpunkter finnas utrymme att fördjupa och förbättra konsekvensutredningen. Efter denna kvalitetssäkring kan analysen sändas till det nyligen inrättade Regelrådet. Regelrådet tar – enligt sina direktiv – ställning till om regelgivarna genomfört föreskrivna konsekvensutredningar och gör en bedömning av om nya och ändrade regler utformats så att de uppnår sitt syfte ”på ett enkelt sätt till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen.”⁶⁴ Regelrådet får också tillfälle att bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet.

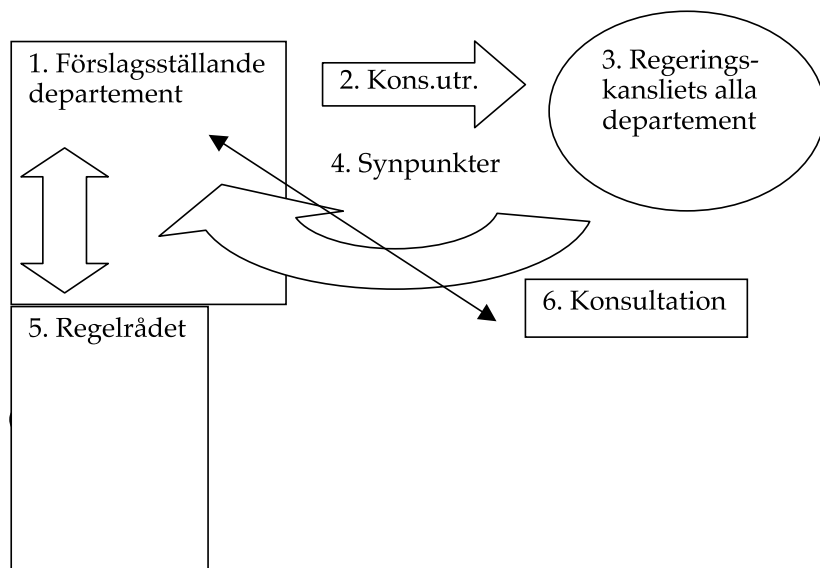
Efter Regelrådets rekommendationer (som förstås inte är bindande) kan konsekvensutredningen göras offentlig och dokumentet bör ligga till grund för konsultation med utomstående aktörer. Konsultationen med berörda parter måste göras obligatorisk. Men konsultationens syfte är inte i första hand att hörda parter ska ges tillfälle att uttrycka sitt eventuella missnöje med den förslagna lagstiftningen. Syftet måste vara att 1) få en så klar bild som möjligt av vilka kostnader berörda parter ser som en konsekvens av regleringen, så att de politiker som fäller avgörandet vet vad som ligger i vågskålen, samt att 2) berörda parter får en så klar bild som möjligt av de politiska målsättningar som ligger bakom regleringen, så att de aktörer som konsulteras får en förståelse för de (förmodligen) angelägna politiska prioriteringar som regleringen uttrycker. Konsultationen sprider på så sätt information om vilka nya regler som är på ingång och blir en möjlighet för regelgivaren att förankra reglerna hos de som kommer att beröras.⁶⁵ I bästa fall kan konsultationen dessutom ge idéer till hur regleringen kan göras mer effektiv och mindre administrativt kostsam.

⁶³ Näringsdepartementet 2008.

⁶⁴ Kommittédirektiv 2008:57.

⁶⁵ Se till exempel Tillväxtverkets information om nyttan av konsekvensutredningar, <http://www.nutek.se/sb/d/824/a/7904> (per den 11 mars 2009).

Eventuellt justeras konsekvensutredningen ytterligare en gång, utifrån de synpunkter som kommit in i konsultationsprocessen, men förändras där- efter inte. Däremot bifogas utredningen till den slutgiltiga propositionen, tillsammans med de synpunkter som lämnats i samband med Regelrådets utlåtande (i den mån dessa fortfarande är relevanta) och den externa konsultationen.



6.2 Ökade resurser, förstärkt kompetens

Redan idag finns på några departement särskilt utsedda ansvariga för förenkling av de regelverk som har bäring på företagen. Men deras resurser är små och deras uppgifter i samband med nya eller förändrade regler genom propositioner är inte klart utmejslad. Väljer man att anamma den modell (eller en variant av densamma) som skisserats här, bör man också enligt brittisk förebild stärka och bredda varje departements resurser och kompetens när det gäller konsekvensutredningar. Om de tjänstemän som är satta att arbeta med förenklingsaspekter i samband med regelgivning inte är tillräckligt skickliga eller resursstarka blir målsättningarna förstås svåra att nå.⁶⁶ Vikten av hög analytisk förmåga måste understrykas, liksom förmåga och medel att ibland ifrågasätta gällande normer.

⁶⁶ OECD 2009.

De riktlinjer som idag finns för konsekvensutredningar på departementsnivå är alltför svaga för att de ska få någon effekt eller betydelse. Nya riktlinjer måste därför utarbetas, enligt vilka konsekvensutredningarna standardiseras med hjälp av guider och manualer, gärna med inspiration utifrån de guider och manualer som redan är framtagna för myndigheternas konsekvensutredningar.⁶⁷

Frågan är dock om också en sådan här lösning, med stärkta resurser och fördjupad kompetens på departementen och en mer standardiserad process, ändå blir för svag gentemot de redan rådande strukturerna. Ytterligare ett alternativ är då att skapa en central, ”multidisciplinär”, gärna ministerledd, enhet i regeringskansliet för rådgivning och kvalitetssäkring och för att säkerställa ett långsiktigt koordinerat engagemang för regelförenkling.⁶⁸ Denna enhet skulle i så fall permanentas (till skillnad från Regelrådet som har ett utmätt mandat).

6.3 EU spelar stor roll

Den typ av formaliserat konsekvensutredningsarbete på departementsnivå som på förslag förs fram här, är alltså något annat än den nuvarande regeringens satsning på förenkling av det befintliga regelverket. Det är visserligen lite för tidigt att i skrivande stund avgöra – men det ser som sagt ut som om regeringen får svårt att nå sitt mål redan till 2010. Oavsett om man når eller inte når det mål man satt upp, med 25 miljarder kronor i kostnadsbesparingar för näringslivet och med en märkbar förändring i företagens vardag – vad blir nästa steg, efter 2010?

Även då skulle en strategi kunna vara att slå sig ro, nöjd eller missnöjd. Men en inte orimlig gissning är att fler regleringar under samma period har kommit till än vad som fallit ifrån. Förenklingsarbete bör därför ses som en ständigt pågående process. Däremot är frågan berättigad om den kraftsamling vi nu ser – med särskilt avdelade resurser i regeringskansliet, tät dialog med näringslivet och ett 50-tal involverade statliga myndigheter – kan eller bör permanentas.

⁶⁷ För guider, se Tillväxtverket (<http://www.nutek.se/sb/d/824/a/5679>) eller www.esv.se/download/18.46ba10711868010a148000145/Effektkedjor.pdf (ESV, uppgifterna tagna 11 mars 2009).

⁶⁸ OECD 2009.

Om de relativt sofistikerade mätmetoder man utvecklat för att kvantifiera företagens administrativa kostnader levererar tillförlitliga resultat finns möjligheten att hela tiden följa utvecklingen på området. Ett alternativ till att institutionalisera det breda regelförenklingsarbetet är då att sätta en övre gräns för när motsvarande kraftsamling bör ske igen, till exempel när kostnaderna på nytt nått upp till de 100 miljarder kronor som satts som nollbas för det arbete som nu pågår. En mer ambitiös strategi är visserligen att hela tiden flytta målnöret, till låt säga 60 eller 50 miljarder kronor, men då krävs förmodligen en mer fast struktur, särskilda instruktioner och en särskild budgetpost. Att döma av regeringens uttalanden är detta något man än så länge ställer sig tveksam till (tydligt i beskedet att Regelrådet avvecklas senast före utgången av 2010).

Ett rimligare vägval är att på ett mer markerat sätt sluta upp bakom EU-kommissionens strävan att reducera de administrativa kostnader som kan hänföras till EU-rätt med 25 procent till 2012. Sverige, som i EU burit fanan högt i frågor som miljö, konkurrens och offentlighet, skulle kunna göra förenkling av EU-rätt till en ny paroll. En mycket stor del av det svenska regelförenklingsarbetet är ju beroende av vad som görs – och inte görs – när det gäller förenkling på EU-nivå.

7 BÅDE REGLER OCH DERAS FÖRENKLING BEHÖVS

Det är inte alldeles lätt att avgöra om svenska myndigheter eller lagstiftare verkligen reglerar i för hög utsträckning. Den optimala nivån av regleringar är ju omöjlig att bestämma, eftersom det är avhängigt kvaliteten och målsättningen med regleringen och dessa är förstås svåra eller omöjliga att utvärdera. Regler behövs och från den inställningen kommer knappast någon att retirera. Regler är till för att skydda grundläggande värden, däribland liv, egendom och miljö. Men en helt rimlig målsättning är att varje ny regel och varje befintlig regel bör provas utifrån en avvägning mellan nytta och krångel.

Ett vinnande recept för förändringar är politisk uppbackning, inte bara i uppstartningsfasen eller inledningsskedet, utan genom hela processen. Det gäller förmodligen för alla typer av politiska reformer. Det är bara med politiskt stöd som det finns en chans att övervinna de många hinder som kan finnas inbyggda i den traditionella administrativa kulturen eller i den alltid pågående striden om resurser; att som den nuvarande regeringen arbeta både fokuserat, brett och relativt långsiktigt mot regelförenklningar är förstås kostsamt och resurskrävande.

Det är också så att det politiska stödet är beroende av konkreta resultat, något som ännu inte visats i sänkta kostnader för företagen. Men dessa sänkta kostnader är ju inget självändamål. Det är först när dessa besparingar tar sitt uttryck i innovationer, tillväxt och fler arbetstillfällen som förenklingsarbetet kan sägas ha varit lyckosamt. Det är visserligen vanskligt att fastställa korrelationer mellan besparingar och arbetstillfällen – men det gör det politiska stödet än mer angeläget.

BILAGA

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Utfärdad: 2007-12-06

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

2 § Förordningen ska inte tillämpas på

1. föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom myndigheten,
2. föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191),
3. föreskrifter för utrikesförvaltningen, och
4. föreskrifter som meddelas med stöd av säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) eller på allmänna råd till den förordningen.

3 § Med allmänna råd avses i denna förordning detsamma som i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

Allmänt om konsekvensutredningar

4 § Innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten så tidigt som möjligt

1. utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning, och
2. ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

Innebär det fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas, får det som sägs i första stycket vidtas efter beslutet.

5 § Om en myndighet bedömer att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning, får myndigheten besluta föreskrifter eller allmänna råd utan att vidta de åtgärder som sägs i 4 §. En sådan bedömning ska dokumenteras.

En konsekvensutrednings innehåll

6 § En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

7 § Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,

2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Uppföljning och metodutveckling

8 § 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.

9 § Verket för näringslivsutveckling och Ekonomistyrningsverket ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning. Verket för näringslivsutveckling ska ha ett samordnande ansvar.

REFERENSER

Biegelbauer, P. and Mayer, S. (2007), *The dialogue between policymakers and stakeholders in the regulatory process in Austria*, ENBR Working Paper No. 10/2007.

Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (2006), *The Total Cost of Regulations to Businesses in Sweden*, NNR Regulatory Cost Project: Interim Report 3, Stjernerunds Farm, October 2006.

Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (2008), *NNR news – from the Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation*, 1/2008.

Brunsson, N. and Jacobsson, B. (2000), *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Bäcklund, A-K (2009), *Impact assessment in the European Commission – a system with multiple objectives*, in Environmental Science & Policy, Volume 12, Issue 8, December 2009, pages 1077-1087.

Christensen, T. and Laegreid, P., (1999), *New Public Management: Design, Resistance or Transformation* Public Productivity and Management Review. 23 (2): 169–193.

Czarniawska, B. and Joerges, B., (1996), *Travels of Ideas*, i B. Czarniawska and Sevón, G. (eds.), *Translating organizational change*. Berlin: DeGruyter, pp. 13 – 48.

Dagens Nyheter (2007), *EU vill slopa importtull på spannmål*, DN onsdagen den 27 november.

DEFRA (2007), *Administrative burdens in European agriculture: an evidence base*, report, Department of Environment, Food and Rural Affairs, available via <http://www.defra.gov.uk/foodfarm/policy/farm/regulation/documents/admin-burdens-eu-ag.pdf>

Djelic, M-L. and Sahlin-Andersson, K., eds., (2006), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge University Press.

ENBR (2006), *Diadem handbook*, www.enbr.org.

ENBR (2008), www.enbr.org.

Erlandsson, M. (2007a), *Förenkla administrationen av jordbrukspolitiken – lättare sagt än gjort*, rapport till Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien.

Erlandsson, M. (2007b), *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra regeringskansliet*, avhandling i statsvetenskap, Stockholms universitet.

EVIA (2008), *Improving the Practice of IA – Policy Conclusions from EVIA*, Evaluating Integrated Impact Assessment.

Finnemore, M., (1996), *National interests in international society*. Ithaca: Cornell University Press.

Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Hatzis, Aristides N. and Nalpanidou, S, (2007), *From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece*, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1075963>

Hood, C., 1995, *The New Public Management in the 1980s. Variations on a Theme*, i *Accounting, Organization and Society*, 20 (2-3): 93-109.

Jacobsson, B. and Sahlin-Andersson, K. (2006), *Dynamics of Soft Regulations*, in Djelic, M-L. and Sahlin-Andersson, K., eds, *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge University Press.

Jacobsson, B and Sundström, G (2007), *The Embedded State*. Score rapportserie:,2007:3

Jacobsson, K (2004), *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU*, in *Employment Policy in Journal of European Social Policy*, Vol. 14, No. 4, 355-370 (2004).

Jordbruksverket (2007), *Uppdrag att minska de administrativa kostnaderna*, delrapport till jordbruksdepartementet, Dnr 09-1518/07.

Jordbruksdepartementet (2007), *Bättre djurskydd - färre och enklare regler*, pressmeddelande 13 september 2007.

Justitiedepartementet (1976), *Författningssamlingsförordningen* (1976:1322).

Lagrådet (2006), *Skatt på flygresor*, yttrande över lagrådsremiss, 2006-03-17, tillgänglig på <http://www.lagradet.se/yttranden/Skatt%20pa%20flygresor.pdf>

Leonardi, R. and Cantone, A. (2007), *Impact Assessment and Multi-Level Governance: A Comparison between Italy and the United Kingdom*, ENBR Working Paper No. 17/2008.

Levi-Faur, D. (2005), *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism in The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1):12-32.

LRF (2007a), *Så här kan krånglet minska. Och skapa tillväxt och nya jobb på landsbygden*, tillgänglig på <http://www.lrf.se/PageFiles/5496/Sa%20har%20kan%20kranglet%20minska.pdf>

LRF (2007b), *Varför krångla till det? Fem raka förslag som förenklar företagarna i de gröna näringarna*, tillgänglig på http://www.lrf.se/PageFiles/5496/varfor_krangla.pdf

Mandelkern (2001), *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report, tillgänglig på http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

Marcos, F., Santalo', J. and Sanchez, A (2006), *Decentralisation, regulatory burden and economic development in Spain*, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=948457>.

Mascarenas, R.C., 1990, *Reform of Public service in Australia an New Zealand*. Governance, 3(1): 75 – 95.

Miljöbalken (1998:808).

Ministry of Enterprise, Energy and Communications (2008), *Press release on the Regulatory Board*.

Mörth, Ulrika (ed), *Soft Law in Governance and Regulation: an Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

NNR (2006), *Företagens totala regelkostnader: Stjernsunds Gård*, tillgänglig på http://www.nnr.se/webfiler/publikationer/nnr_stjernsundsgard.pdf

NNR (2009), *Presskommentar till EU-kommissionens regelförenklingspaket* (Third Strategic Review of Better Regulation), 2009-01-29, tillgänglig på http://www.nnr.se/nyheter/arkiv/nnr_kommenterar_eu-kommissionens_regelfoerenklingspaket_third_strategic_review_of_better_regulation.html

Nutek (2007), *Näringslivets administrativa kostnader på jordbruks- skogsbruks och fiskeområdet*, tillgänglig på <http://publikationer.tillvaxtverket.se/Download.aspx?ID=757>

Näringsdepartementet (1998), *Förordning (1998:1820) om särskild konsekvensutredning av reglers effekter för små företags villkor*.

Näringsdepartementet (2007), *En märkbar förändring i företagens vardag. Regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet – en redovisning av det första steget*.

Näringsdepartementet (2008), *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*, 2008-06-13.

Näringsdepartementet (2008), *En märkbar förändring i företagens vardag. Regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet – en redovisning av det andra steget*.

Näringsdepartementet (2009), *Nu minskar regelbördan för Sveriges företag*, pressmeddelande 4 juni 2009.

OECD (1995) *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD 1995.

OECD (2009), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for policy makers*, OECD 2009.

Olsen, J.P. and Peters, B.G (eds.), (1996), *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.

Sahlin-Andersson, K. (2000), *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*, Score Rapportserie 2000:4

Power, M. (ed.), (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Rogowski, W. and Szpringer, W. (2007) *Methodological problems of the Polish system of Regulation Impact Assessment*, ENBR Working Paper No. 04/2007.

Shore, C. & S. Wright, (2000), *Coercive Accountability: The rise of audit culture in higher education*, in: Strathern, Marilyn (ed.) (2000) *Audit Cultures*. London: Routledge.

SOU 1998:78, *Regelförenkling för framtiden*, Småföretags-delegationens rapport.

Svenska Dagbladet (2007), *EU vill sätta tak på lantbruksbidrag*, SvD tisdagen den 20 november.

Persson, Å. (2003), *Economic rationality in environmental regulatory decision-making. A study of Regulatory Impact Assessment in Sweden and the United Kingdom*. Dissertation, Department of Geography and Environment, the London School of Economics and Political Science.

Pollitt, C. & Bouckaert, G (2006), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.

Prop. 1978/79: 111, *Om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.*

Radaelli, C. M., De Francesco, F., Troeger, V.E (2008), *The implementation of regulatory impact assessment in Europe*, working paper delivered to the ENBR workshop, University of Exeter, Exeter 27 and 28 March 2008.

Radaelli, C.M. (2008), *Regulating rule-making: the design and use of regulatory impact assessment*, in *Governance*, Volume 23 Issue 1, Pages 89 — 108

Radaelli, C.M. (2007), *Desperately seeking regulatory impact assessments: diary of a reflective researcher*, working paper delivered to the ENBR workshop, Lisbon 2007.

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

Van Humbeeck, P. (2006), *Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis*, working paper delivered to the ENBR workshop, May 2006.

Statsrådsberedningen (1998), *Kommittéförordning* (1998:1474).

Van Humbeeck, P. (2007), *Best practises in regulatory impact analysis: a review of the Flemish region in Belgium*, working paper delivered to the ENBR workshop, University of Exeter, Exeter 27 and 28 March 2008.

INTERVJUER

Andrea Femrell, sakkunnig, Näringslivets regelnämnd

Birgitta Ek, avdelningschef på kontrollavdelningen, Jordbruksverket

Cristina Fors, verket för näringslivsutveckling

Elisabeth Kristensson, departementssekreterare, näringsdepartementet

Henrik Vingfors, departementssekreterare, näringsdepartementet

Johan Krabb, departementssekreterare, djur- och livsmedelsenheten, jordbruksdepartementet

Lars Olsson, departementsråd, chef för skogs- och lantbruksenheten, jordbruksdepartementet

Fredrik von Unge, departementssekreterare, skogs- och lantbruksenheten, jordbruksdepartementet

Helena Vängby, kansliråd, skogs- och lantbruksenheten, Jordbruksdepartementet

Jenny Wennhall, kansliråd, rättssekretariatet, jordbruksdepartementet

Maria Wetterling, departementsråd, rättssekretariatet, jordbruksdepartementet

Monica Selan, ämnesråd, näringsdepartementet

Pekka Nurmi, departementsråd, finska justitieministeriet

Örjan Zetterqvist, enhetschef för kontrollenheten, Jordbruksverket

ENGLISH SUMMARY

One ingredient – the most important, some would say – of the European Commission's efforts to improve the quality of European regulation and legislation (under the concept of 'better regulation' and part of the Lisbon strategy for growth and jobs) is the method of regulatory impact assessment, RIA. Many different actors, such as the European Commission, the OECD, organisations of business and environmental protection, as well as management consultants, have for some years now tried to convince EU member states to adopt RIA strategies and make them an integrated part of their regulatory process. Through RIA different alternatives are meant to be analysed and evaluated. Hence, RIA is a method of getting a picture that is as clear as possible of the different consequences of proposed regulations on the environment, society and – above all – on enterprise and competition.

Sweden is often thought to be a top performer when it comes to better regulation through impact assessments, but it is actually only recently that the Swedish government has taken a firm grip on the issue. The Swedish government has recently formed an advisory Regulatory Board with the remit to assist the government and its agencies in regulatory simplifications in order to cut the administrative burdens of enterprises. As late as early 2009, several disparate agency ordinances were replaced by a new Ordinance on Regulatory Impact Assessment. Still, there should be no doubts regarding the main focus of the better regulation strategy of the Swedish government: cutting administrative burdens and improving the conditions for enterprises.

The Swedish law making process is characterised by its explicit demands for the analysis of consequences in ordinances guiding the regulatory work of committees and agencies; often long-term inquiries; a high level of participation of different actors and interests; elements of openness and easy access; proposed measures being referred for consideration to agencies, enterprises and citizens; and collective decisions within the government where every ministry has a say on every proposal. On this basis, one might think that Sweden should be ranked highly when it comes to RIA: almost every aspect and impact of new legislation should be considered with such a 'proper democratic order' in place. Many of the criteria in the standard

models are indeed met, but the Swedish processes, at the government level, in fact seldom result in separate and discernible documents where the impact assessment is presented, and that is an absolute requirement. Neither is there yet in the Swedish process any abundance of the more econometric-inspired tools for analysis that are endorsed in the standard models.

The Swedish difficulties in fulfilling the expectations, albeit somewhat deliberate, are shared with many other EU member states. RIA still seems more of a strategy to advertise than to follow. This is illustrated by the fact that almost every EU member state has ambitious policy programmes under the headlines of ‘better regulation’ and ‘regulatory impact assessment’ (certainly so in Sweden as well), but only a few of them have actually ‘correct’ and ‘complete’ impact assessments to put on display.

Why this effort now, and why is a particular design chosen? As there have been interesting attempts to explain why (new) public management reforms are often implemented in a country-specific ‘manner’, and how similar reform recipes give different results in different countries with different institutional contexts, this report draws on these insights. The report examines, if only briefly, the diffusion and translation of reform ideas and discuss the key factors that may influence the speed, scope and depth of these reforms; in this case focusing on Swedish regulatory reform and the Swedish use of impact assessments. The report also briefly examines the factors explaining the (possible) differences in Sweden between rhetoric and practice. The main purpose, though, is to illustrate the evolution and development of regulatory impact assessments, both in the EU and in Sweden, and to present concrete proposals on how Sweden could act at the level of the government offices to benefit even more from the use of impact assessments in drafting laws – without losing the advantages of the already existing system.

In spite of better regulations priorities, the Swedish attitude to RIA could be described as lukewarm. Although politicians every now and then speak of the importance of addressing consequences when drafting laws, there is little or no interest when the results of these assessments are presented, if they ever are. Thus, probably one principal explanation behind the scant results is that the key players for successful implementation of reforms or new standards – the politicians – hardly ever participate after the initial programme presentation and press conference. If political power is to be used

effectively and successfully in reforms promoting better regulation, there must not be any doubts about politicians' commitment to these aims. Also, in order to reach the ambitious goal of reducing administrative burdens by 25 per cent, the Swedish government must – through the EU as well as on the national level – also reassess parts of the original policies behind the regulations. The report suggests that Sweden should make regulatory simplification a permanent theme in Swedish negotiations on new and revised EC regulation. More important, the resources and routines for the use of impact assessments at the ministerial level should be further developed and strengthened.

SIEPS PUBLIKATIONER

2009

2009:9

Invandringspolitik för cirkulär migration

Författare: Per Lundborg

2009:8

The Impact of the Euro on International Trade and Investment:

A Survey of Theoretical and Empirical Evidence

Författare: Harry Flam

2009:7

Aggregate and Regional Business Cycle Synchronisation in the Nordic Countries

Författare: Anna Larsson, Nevena Gaco och Henrik Sikström

2009:6

Trade in Services and in Goods with Low-Wage Countries

– How do Attitudes Differ and How are They Formed?

Författare: Lars Calmfors, Girts Dimdins, Marie Gustafsson,
Henry Montgomery och Ulrika Stavlöt

2009:5

How to Reform the EU Budget? A Methodological Toolkit

Författare: Filipa Figueira

2009:4

Climate Change and Energy Security in Europe:

Policy Integration and its Limits

Författare: Camilla Adelle, Marc Pallemmaerts och Joanna Chiavari

2009:3

Empowering National Courts in EU Law

Författare: Xavier Groussot, Christoffer Wong, Andreas Inghammar
och Anette Bruzelius

2009:2

Migration as Foreign Policy?

The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum

Författare: Andrew Geddes

2009:1

Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review

Författare: Iain Begg

2009:4op

Which Common Policy for Agriculture and Rural Areas beyond 2013?

Redaktörer: Nadège Chambon och Jonas Eriksson

2009:3op

The Swedish Presidency: European Perspectives

Redaktörer: Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2009:2op

The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a Time of Crisis

Författare: David Král, Vladimír Bartovic och Věra Rihácková

2009:1op

Democracy Promotion in a Transatlantic Perspective

Bidrag av Maria Leissner, Annika Björkdahl, Roel von Meijenfeldt, Tom Melia, Pavol Demeš och Michael Allen

2009:15epa

Bör länderna inom EU stödja fordonsindustrin?

Författare: Rikard Forslid

2009:14epa

The Eastern Partnership: Time for an Eastern Policy of the EU?

Författare: Anna Michalski

2009:13epa

Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro-Outsiders

Författare: Daniel Naurin och Rutger Lindahl

2009:12epa

From Zero-Sum to Win-Win?

The Russian Challenge to the EU's Eastern Neighbourhood Policies

Författare: Hiski Haukkala

2009:11epa

The CAP and Future Challenges

Författare: Mark Brady, Sören Höjgård, Eva Kaspersson och Ewa Rabinowicz

2009:10epa

A Legal Analysis of the Global Financial Crisis from an EU Perspective

Författare: Sideek Mohamed Seyad

2009:9epa

An EU Strategy for the Baltic Sea Region:

Good Intentions Meet Complex Challenges

Författare: Rikard Bengtsson

2009:8epa

What to Expect in the 2009-14 European Parliament:

Return of the Grand Coalition?

Författare: Simon Hix

2009:7epa

The 2009 Swedish EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles

Författare: Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2009:6epa

Varför ska Sverige gå med i EMU?

Författare: Lars Calmfors

2009:5epa

When Lab Results are not Sufficient: On the Limitations of Science

in Tackling Modern Food Regulatory Concerns

Författare: Karolina Zurek

2009:4epa

EU alltmer accepterat

Författare: Sören Holmberg

2009:3epa

Stockholmsprogrammet – ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa?

Författare: Anna Södersten

2009:2epa

Democracy Promotion in a Transatlantic Perspective:

Reflections from an Expert Working Group

Författare: Anna Michalski

2009:1epa

Foreign Policy Challenges for the Obama Administration

Författare: John K. Glenn

2008:11

Lissabonfördraget

Författare: Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne och Anna Södersten

2008:10

Svensk livsmedelspolitik i EU – styrning och kontroll

Författare: Jane Reichel

2008:9

Immigrants from the New EU Member States and the Swedish Welfare State

Författare: Christer Gerdes och Eskil Wadensjö

2008:8

The EU as a Global Actor in the South

Författare: Björn Hettne, Fredrik Söderbaum och Patrik Stålgren

2008:6-7

*Institutional Competences in the EU External Action:
Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*

Författare: Lisbeth Aggestam, Francesco Anesi, Geoffrey Edwards, Christopher Hill och David Rijks

2008:5

Transforming the European Community's Regulation of Food Safety

Författare: Morten P. Broberg

2008:4

Turning the EU Budget into an Instrument to Support the Fight against Climate Change

Författare: Camilla Adelle, Marc Pallemmaerts och David Baldock

2008:3

Can Reforming Own Resources Foster Policy Quality?

Författare: Jorge Núñez Ferrer

2008:2

The EU Budget Review:

Mapping the Positions of Member States

Redaktörer: Tamás Szemlér och Jonas Eriksson

2008:1

*Common Energy Policy in the EU:
The Moral Hazard of the Security of External Supply*
Författare: Chloé Le Coq och Elena Paltseva

2008:3op

The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda
Författare: Christian Lequesne och Olivier Rozenberg

2008:2op

*The 2008 Slovenian EU Presidency:
A New Synergy for Europe? A Midterm Report*
Författare: Danica Fink-Hafner och Damjan Lajh

2008:1op

*The Purse of the European Union:
Setting Priorities for the Future*
Medverkande: Iain Begg, André Sapir och Jonas Eriksson

2008:15epa

Nya regler om fri rörlighet för patienter
Författare: Eva Edwardsson

2008:14epa

The Swedish 2009 Presidency – Possible Policy Priorities
Författare: Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2008:13epa

Lissabonfördraget och den svenska grundlagens reglering av EU
Författare: Carl Fredrik Bergström

2008:12epa

*Lissabonfördraget och "det irländska problemet" – en snabbare lösning
än väntat?*
Författare: Carl Fredrik Bergström

2008:11epa

EU Energy Policy in a Supply-Constrained World
Författare: Jacques de Jong och Coby van der Linde

2008:10epa

*Samstämmighet mellan inre och yttre politik:
En utmaning för EU i rollen som global aktör*
Författare: Anna Michalski

2008:9epa

Lissabonfördraget och straffrätten

Författare: Ester Herlin-Karnell

2008:8epa

The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy

Författare: Stephen Woolcock

2008:7epa

Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner

Författare: Joakim Nergelius

2008:6epa

Esse, non videri – företrädesprincipens vara eller icke vara

Författare: Ola Zetterquist

2008:5epa

Ökat opinionsstöd för EU

Författare: Sören Holmberg

2008:4epa

The Lisbon Treaty and EMU

Författare: Sideek Mohamed Seyad

2008:3epa

The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice

Författare: Ester Herlin-Karnell

2008:2epa

A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic

Författare: Filipa Figueira

2008:1epa

The Future of the Common European Asylum System:

In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach

Författare: Eiko Thielemann

2007

2007:7

Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel:

Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess

Författare: Linda Berg och Rutger Lindahl

2007:6

EU for the Patients: Developments, Impacts, Challenges

Författare: Dorte Sindbjerg Martinsen

2007:5

Fri rörlighet för välfärd?

Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster

Författare: Eva Edwardsson

2007:4

Gränslös straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2007:3

Does a Family-Friendly Policy Raise Fertility Levels?

Författare: Anders Björklund

2007:2

The Euro – What's in it for me?

An Economic Analysis of the Swedish Euro Referendum 2003

Författare: Lars Jonung och Jonas Vlachos

2007:1

Bargaining Power in the European Council

Författare: Jonas Tallberg

2007:3u

Politik eller juridik? Regeringens agerande i Laval-målet

Författare: Daniel Bergvall

2007:2u

Styrning och makt: EU:s utvärdering av Rumänien

Författare: Iréne Nilsson

2007:1u

New Criminal Law Developments in the Community Legal Order

Författare: Hanna Goeters

2007:3op

Från Rom till Berlin – EU 50 år

Författare: Sverker Gustavsson, Annika Ström Melin, Göran von Sydow och Jacob Westberg

2007:2op

Why Europe? Possibilities and Limits of European Integration

Författare: Andreas Føllesdal, Andrew Moravcsik, Jo Shaw,
Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2007:1op

The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report

Författare: Sebastian Kurpas och Henning Riecke

2007:6epa

Flexicurity – An Answer or a Question?

Författare: Lars Calmfors

2007:5epa

Agenda 2014: A Zero-Base Approach

Författare: Daniel Tarschys

2007:4epa

Vad innebär reformfördraget?

Författare: Jörgen Hettne och Fredrik Langdal

2007:3epa

*A New Proposal for a Regulation on Mutual Recognition of Goods
– Towards a Harmonized Administrative Order?*

Författare: Jane Reichel

2007:2epa

*Spillover or Activist Leapfrogging? Criminal Competence and the Sensi-
tiveness of the European Court of Justice*

Författare: Maria Bergström

2007:1epa

Better Regulation of Mobile Telecommunications

Författare: Johan Stennek och Thomas P. Tangerås

2006

2006:12

The Legal Basis Game and European Governance

Författare: Joseph Jupille

2006:11

Budget Allocation in an Expanding EU – A Power Politics View

Författare: Mika Widgrén

2006:10

International Agreements in EU Neighbourhood Policy

Författare: Marius Vahl

2006:9

Företagens sociala ansvar och den svenska modellen

Författare: Magnus Frostenson och Tommy Borglund

2006:8

Skatterna och den fria rörligheten inom EU – svensk skatterätt i förändring?

Författare: Kristina Ståhl

2006:7

Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer

Författare: Hedvig Lokrantz Bernitz

2006:6

Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU?

Författare: Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne, Josefin Almer och Maria Bergström

2006:5

Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden

Författare: Nicola Doyle, Gerard Hughes och Eskil Wadensjö

2006:4

The Dynamics of Enlargement:

The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes

Författare: Andreas Bågenholm

Turkey, Sweden and the European Union Experiences and Expectations

2006:3

Sverige inför rätta: Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen

Författare: Maria Fritz och Jörgen Hettne

2006:2

Armed and Ready?

The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup

Författare: Jan Joel Andersson

2006:1
Leader or Foot-Dragger?
Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations
Författare: Ole Elgström

2006:10p
The Austrian EU Presidency: A Midterm Report
Författare: Paul Luif

2005

2005:11
Den europeiska tillväxtdebatten
Författare: Anne D. Boschini och Rickard Eriksson

2005:10
*The Role of the National Courts in the European Union:
A Future Perspective*
Författare: Xavier Groussot

2005:9
Is the Commission the Small Member States' Best Friend?
Författare: Simone Bunse, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis

2005:8
What Remains of the Stability Pact and What Next?
Författare: Lars Calmfors

2005:7
European Integration and Trade Diversion: Yeats revisited
Författare: Ari Kokko, Thomas Mathä och Patrik Gustavsson Tingvall

2005:6
EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid
Författare: Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth och Jörgen Hettne

2005:5
From Policy Takers to Policy Makers:
Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States
Redaktörer: Jonas Eriksson, Bengt O. Karlsson och Daniel Tarschys

2005:4

*The Enigma of European Added Value:
Setting Priorities for the European Union*

Författare: Daniel Tarschys

2005:3

*Folkomröstning eller parlamentsratificering – hur besluta om förslaget till
konstitutionellt fördrag?*

Författare: Ann-Catrine Jungar och Christer Karlsson

2005:2

Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2005:1

EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv

Författare: Mikael Priks

2005:2op

The 2005 UK Presidency: Beyond the British Question?

Författare: Edward Best

2005:1op

The 2005 Luxembourg Presidency:

*A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon
Process*

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004

2004:9

*The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:
A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?*

Författare: Kirsty Hughes

2004:8

Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?

Författare: Bruno de Witte

2004:3–7

En konstitution för Europa? Reflektioner

Författare: Thomas Bull, Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson,

Ulrika Mörth och Ola Zetterquist

2004:2

EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på lokal produktion och import

Författare: Carl-Johan Belfrage

2004:1

Regional integration och regionala handelsavtal

Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko

2004:2u

Nettomigrationen från de nya EU-länderna – utvärdering och prognostisering

Författare: Jonas Eriksson

2004:1u

European Governance – An Overview of the Commission's Agenda for Reform

Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2004:1op

*The Netherlands 2004 EU Council Presidency:
Dutch EU Policy-Making in the Spotlights*

Författare: Mendeltje van Keulen

2003

2003:19

Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe

Författare: Karolina Ekholm

2003:18

Coming of Age? Economic Management of the European Union

Författare: Per Molander och Allan Gustafsson

2003:17

Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy

Författare: Daniel Tarschys

2003:16

Företagsförvärv inom EU:

Rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad

Författare: Ulf Bernitz

2003:15

Domstolarna i Europeiska unionens konstitution

Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg

2003:14

Decentralized Agencies and the IGC: A Question of Accountability

Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:12

Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå

Författare: Fredrik Langdal

2003:11

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU

Författare: Michael Hellner

2003:10

Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet

Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson

2003:9

Reforming the Council: A Work in Progress

Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw

2003:8

Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts

Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:7

The Invisible Transformation of Codecision:

Problems of Democratic Legitimacy

Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier

2003:6

Skatterna – konkurrens eller harmonisering?

Författare: Mats Persson

2003:5

Flyktingpolitiken i framtidens EU

Författare: Hans E. Andersson

2003:4

Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?

Författare: Jörgen Hettne

2003:3

Förberedelser inför regeringskonferenser:

Framtidskonventet i sitt sammanhang

Författare: Karl Magnus Johansson

2003:2

Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna

Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1

The Open Method of Coordination:

A New Governance Architecture for the European Union?

Författare: Claudio M. Radaelli

2003:3u

EU:s framtidskonvent: resultatet

Författare: Josefin Almer

2003:2u

Konventet bakom kulisserna – om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet

Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u

EU:s framtidskonvent: en översikt

Författare: Josefin Almer

2003:2op

Italiensk utenrikspolitik under Berlusconi-regjeringen frem til EU formannskapet

Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op

Contrasting Transatlantic Interpretations:

The EU and the US towards a Common Global Role

Författare: Ludger Kühnhardt



Svenska institutet för europapolitiska studier

Flemminggatan 20
SE-112 26 Stockholm
Tel: 08-454 47 00
Fax: 08-454 47 06
E-mail: info@sieps.se
www.sieps.se