

Metoder för att möjliggöra uppföljning av regeringens kostnadsmål för förenklingspolitiken

Uppdrag 2.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022 (delvis)

2022-06-09

Dnr Ä 2022–2109

Uppdrag att lämna förslag på vidareutveckling av metod för att möjliggöra uppföljning av regeringens kostnadsmål för förenklingspolitiken

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av tillförordnad generaldirektör Francisca Ramsberg.

Handläggningen har gjorts av Oskar Holmqvist, Tor Desax, Gunnar Lindberg, enhetschef Henrik Tegehed, avdelningschef Anna Johansson och Steven Wall. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Stockholm, 2022-06-09

Francisca Ramsberg

Steven Wall

Sammanfattning

Regeringen lämnade förra hösten över en skrivelse om nya mål för förenklingspolitiken till riksdagen som ersätter de mål som upphörde vid årsskiftet 2020/21. Som ett led i detta har Tillväxtverket fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur metoden kan vidareutvecklas för att möjliggöra uppföljning av det nya kostnads målet. I denna rapport redovisar Tillväxtverket vilken metod som förordas samt resonemang kring hur uppföljningen kan genomföras samt vilka för- och nackdelar som finns med de olika metoderna.

Tillväxtverket har analyserat tre olika metoder som syftar till att få fram en uppgift om företagets totala regelkostnader och hur detta kan ställas i relation till BNP. Tillväxtverket förordar den metod som innebär att företagets administrativa kostnader följs upp och ställs i relation till BNP, benämnt alternativ 2 i rapporten. Denna bedömning grundar sig främst på metodens relativa enkelhet och kostnadseffektivitet. Tillväxtverket konstaterar dessutom att utformningen av regeringens nya kostnads mål ger begränsade möjligheter till effektivisering av nuvarande uppföljningsmetod.

Tillväxtverket har också genomfört en omvärldskartläggning för att utreda huruvida det är möjligt att jämföra kostnadsutvecklingen i Sverige med omvärlden. Slutsatsen från omvärldskartläggningen är att länder mäter regelkostnader på olika sätt, i flertalet avseenden. Mot denna bakgrund bedömer Tillväxtverket att det inte är möjligt att direkt jämföra kostnadsutvecklingen i Sverige med den i omvärlden. I stället föreslås en kvalitativ jämförelse mellan Sverige och omvärlden avseende regelkostnaderna och förenklingsarbetet i stort.

Att mäta företagets kostnader till följd av nya eller ändrade regler och i synnerhet systematiska utvärderingar är verktyg som regelgivare bör använda för att öka transparensen i regelgivningsarbetet. Dock vill Tillväxtverket uppmärksamma att regelkostnader enbart belyser ett av flera perspektiv vid regelgivning. Tillväxtverket anser därför att en kostnads mätning måste kombineras med fler insatser för att säkerställa en ändamålsenlig utformning och tillämpning av regler.

Andra åtgärder i form av ett förenklingsforum för företrädare för företag och näringsliv, systematiska utvärderingar av regler och digitalisering har en stor potential att bidra till måluppfyllelse och göra skillnad i företagets vardag.

Innehåll

1	Uppdraget.....	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Mål.....	9
2	Regeringens nya kostnadsmål.....	11
2.1	Del 1 - De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP.....	11
2.2	Del 2 - Kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.....	12
2.3	Tillväxtverkets sammanfattande iakttagelser	12
3	Slutsatser och rekommendationer	14
4	Förslag för att möjliggöra uppföljning av regeringens nya kostnadsmål.....	16
4.1	Ny och fullskalig nollbasmätning (alternativ 1).....	16
4.1.1	Genomförande.....	16
4.1.2	Erfarenheter samt för- och nackdelar	17
4.2	Administrativa kostnader som andel av BNP (alternativ 2)	18
4.2.1	Genomförande.....	18
4.2.2	För- och nackdelar.....	19
4.3	Regelkostnader som andel av BNP (alternativ 3).....	20
4.3.1	Genomförande.....	20
4.3.2	För- och nackdelar.....	21
4.4	Sammanfattande iakttagelser	22
4.4.1	Jämförelse av metoderna.....	22
4.4.2	Nollbasens storlek och dess påverkan på uppföljningen	22
5	Förslag för att jämföra kostnadsutvecklingen med omvärlden.....	25
5.1	Urvalet.....	25
5.2	Omvärldskartläggning.....	25
5.3	Kort sammanfattning av resultatet	26
5.4	Omvärldsmatris	26
5.5	Generiska slutsatser och utmaningar	27
5.6	Förslag på uppföljning.....	27
5.6.1	Arbetsprocessen	28
5.6.2	För- och nackdelar.....	28
	Bilaga 1 – Omvärldskartläggning	30
	Bilaga 2 – Mall för uppföljning av utveckling i omvärlden.....	34

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Regeringen har tidigare haft som mål att företagens administrativa kostnader till följd av regler ska minska. Som ett led i detta arbete har Tillväxtverket haft regeringens uppdrag att följa utvecklingen av hur företagens administrativa och andra kostnader påverkas av nya eller ändrade regler. Regeringen lämnade förra hösten över en skrivelse om nya mål för förenklingspolitiken till riksdagen.¹ Enligt regeringen innebär de nya målen en fortsättning och precisering av de tidigare gällande målen för förenklingspolitiken som upphörde vid årsskiftet 2020/21. Det nya kostnads målet är:

- De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP, och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.

Tillväxtverket har i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur metoden som används för att beräkna regelkostnader för företag kan vidareutvecklas för att möjliggöra uppföljning av regeringens nya kostnads mål.²

1.2 Mål

Denna rapport redovisar förslag på hur metoden och arbetssätten kan anpassas för att möjliggöra uppföljning av regeringens nya kostnads mål. Vidare syftar rapporten till att synliggöra för- och nackdelar med de olika förslagen samt till att belysa vilken ytterligare information som behöver beaktas för att uppföljningen ska vara möjlig att genomföra.

¹ Regeringens skrivelse, Skr. 2021/22:3, En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga

² Uppdrag 2.2 i *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Tillväxtverket*, regeringsbeslut 2021-12-22, N2021/03137, N2021/03042 (delvis), N2021/03001 m.fl.

2 Regeringens nya kostnadsmål

I detta kapitel redogörs för bakgrunden och syftet med regeringens nya kostnadsmål för förenklingspolitiken. Vidare återges kortfattat hur regeringen har resonerat vid utformning av det nya kostnadsmålet. Informationen i detta kapitel är till stora delar hämtad från regeringens skrivelse (Skr. 2021/22:3). Avslutningsvis redovisas Tillväxtverkets sammanfattande iakttagelser kring målformuleringen samt vilka förutsättningar som krävs för en uppföljning av företagens kostnader med utgångspunkt i det nya kostnadsmålet ska kunna genomföras.

Mål: De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP, och kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.

Enligt regeringen innebär de nya målen för förenklingspolitiken en fortsättning och precisering av de tidigare gällande målen. Avseende kostnadsmålet betyder preciseringen att utvecklingen av företagens kostnader ska ställas i relation till BNP³ samt att den utvecklingen ska vara lägre än i omvärlden.

Tillväxtverket har i denna rapport valt att dela upp kostnadsmålet i två delar. Detta av pedagogiska skäl för att omfattningen ska vara hanterbar samt för att den andra delen av målet kring jämförelsen med omvärlden är avhängigt den första delen av målet som avser regelkostnaderna som andel av BNP. I avsnitt 2.1 och 2.2 återges en närmre specificering av målet och syftet med preciseringen enligt regeringen.

2.1 Del 1 - De kostnader för svenska företag som följer av regler ska över tid minska som andel av BNP

Regeringen beskriver att i relationen till BNP syftar till att regelgivningens utveckling behöver stå i relation till ekonomins utveckling, tillväxt och omställning. Genom att följa utvecklingen av företagens kostnader i relation till BNP ska det därför vara möjligt att följa hur utvecklingen förhåller sig till den svenska ekonomins utveckling. Regeringen uppger att de är medvetna om att de svenska

³ Bruttonationalprodukt – Ett mått som beskriver storleken på ekonomin genom att mäta värdet av varor och tjänster som produceras i landet för användning till konsumtion, export och investering under en period, vanligtvis ett år eller ett kvartal, SCB. [Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna](#) (hämtad 2022-03-03)

företagens förmåga att bära regelkostnader beror av det ekonomiska utrymmet som ges av en allmän BNP-tillväxt.

Huruvida regeringens kostnads mål har uppnåtts eller inte beror på huruvida regelkostnaderna som andel av BNP (kvoten) är lägre eller högre över en jämförelseperiod. För att erhålla kvoten divideras företagens regelkostnader med BNP för det avsedda året. Sedan görs motsvarande uträkning efterföljande år med nya uppdaterade värden för företagens regelkostnader och BNP. De två kvoterna ställs sedan mot varandra. Om kvoten för efterföljande år är lägre så har regeringens mål uppnåtts, annars inte.

2.2 Del 2 - Kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden

Att kostnadsutvecklingen ska vara lägre än i omvärlden grundar sig, enligt regeringen, i att svensk konkurrenskraft påverkas av kostnadsläget i konkurrerande länder. För att påvisa att regelverk främjar en stärkt konkurrenskraft anger regeringen att de kostnader som följer av regler i Sverige vara lägre än motsvarande utveckling i de för Sverige viktigaste konkurrentländerna. Där så är möjligt, ska därför takt i kostnadsutvecklingen jämföras med motsvarande takt i de fem till sju länder som utgör Sveriges största export- och importmarknader.

2.3 Tillväxtverkets sammanfattande iakttagelser

Tillväxtverket har några sammanfattande iakttagelser avseende regeringens nya kostnads mål när det gäller utformningen samt möjligheterna till att följa upp målet.

Inledningsvis vill Tillväxtverket poängtera att om kostnaderna för svenska företag ska kunna anges som andel av BNP, så behöver det finnas en uppgift om företagens totala regelkostnader och Sveriges BNP för helåret. Detta med anledning av att det inte är möjligt att följa upp målet enbart utifrån den årliga förändringen av företagens regelkostnader. Med andra ord kommer det krävas en ny nollbas för att följa upp kostnads målet. Hur en sådan nollbas bör eller kan tas fram diskuteras i kapitel 4. Tillväxtverket noterar vidare att Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar preliminära BNP resultat för helår cirka 60 dagar efter slutet av året. Definitiva BNP siffror för helår publiceras dock cirka 17 månader efter slutet av året.

Vidare vill Tillväxtverket belysa att regeringens nya kostnads mål ger begränsade möjligheter till effektivisering av metoden och arbetssätten. Detta grundar sig i att vissa variabler är nödvändiga att ta fram på årlig basis för att kunna följa upp målet och att den beräkningsmetod som används idag (standardkostnadsmodellen) är vedertagen vid beräkningar av företagens kostnader. Arbetet med att uppskatta den årliga utvecklingen av företagens regelkostnader

förutsätts därför hållas konstant i denna rapport enligt samma metod och arbetssätt som idag.

Tillväxtverket vill också lyfta att en jämförelse av kostnadsutvecklingen i Sverige med motsvarande utveckling i de för Sverige viktigaste konkurrentländerna innebär stora utmaningar. Detta eftersom länder följer upp eller mäter kostnader på skilda sätt avseende en mängd faktorer. Resultat från omvärldskartläggning och djupare diskussioner kring detta återfinns i kapitel 5.

Tillväxtverket noterar avslutningsvis att regeringen avser granska och utvärdera regelverk som uppfattas som betungade av företag med syfte att identifiera förenklingar och kostnadsreduktioner, i det fall kostnaderna som följer av regelgivningen under ett år skulle öka i snabbare takt än BNP eller öka i snabbare takt än i konkurrentländer. Tillväxtverket vill göra regeringen uppmärksam på att varken tidigare rapportering av företagens regelkostnader eller framtida rapporteringar kommer att kunna utgöra underlag för en sådan analys.

3 Slutsatser och rekommendationer

För att möjliggöra uppföljning av regeringens nya kostnadsmål för förenklingspolitiken behöver det finnas en uppgift om företagens totala regelkostnader. Tillväxtverket har i denna rapport presenterat tre olika metoder för hur en sådan uppgift kan tas fram och resonerat kring metodernas för- och nackdelar. Nedan redovisar Tillväxtverket resonemangen och valet av vilken metod som bör vara vägvisande i uppföljningen.

- Tillväxtverket har valt att förkasta alternativ 1 som avser en helt ny och fullskalig nollbasmätning. Detta med anledning av att genomförandet och förvaltandet är oerhört kostsamt. Vidare är metoden ineffektiv ur förenklingsynpunkt. Utifrån tidigare erfarenheter av liknande mätningar konstaterar Tillväxtverket att resurskravet gör metoden ohållbar över tid.
- **Alternativ 2 är det alternativ som Tillväxtverket primärt förordar.** Denna metod innebär att enbart de administrativa regelkostnaderna ställs i relation till BNP. Metoden förordas med anledning av dess enkelhet, kostnadseffektivitet och kontinuitet i arbetet med uppföljning av regeringens kostnadsmål.
- Alternativ 3 är ett alternativ som Tillväxtverket förordar om regeringens kostnadsmål måste följas upp med utgångspunkt i alla regelkostnader. Detta eftersom alla kostnadskategorier omfattas av denna metod.

Arbetet med att uppskatta och följa upp den årliga utvecklingen av företagens regelkostnader föreslås hållas konstant och se likadan ut framöver, enligt den metod och det arbetssätt som Tillväxtverket har tillämpat tidigare år. Detta med anledning av det begränsade utrymme till utveckling som det nya kostnadsmålet ger.

Resultatet från den omvärldskartläggning som Tillväxtverket genomfört visar på att länder mäter regelkostnader på skilda sätt. Tillväxtverket vill därmed belysa att uppföljningen av regelkostnader i omvärlden, i flertalet avseenden, skiljer sig från Sverige.

Tillväxtverket bedömer mot denna bakgrund att det inte är möjligt att direkt jämföra kostnadsutvecklingen i Sverige med den i omvärlden. Med anledning av detta förordas en kvalitativ jämförelse mellan länder för att på så sätt analysera skillnader i utvecklingen av regelkostnader och förenklingsarbetet.

Tillväxtverket vill i sammanhanget lyfta att regelkostnader i absoluta termer inte behöver vara vägvisande för vilka regler som ska vara föremål för förenklingsarbetet. Detta eftersom en hög regelkostnad nödvändigtvis inte är förknippad med regelkrångel. Vidare är det

ytterst sällan som förenklingsåtgärder är möjliga att identifiera genom denna typ av mätningar.

Tillväxtverket ser väldigt liten förenklingspotential i att mäta regelkostnader för företag och rekommenderar att de resurser som idag används för detta ändamål tilldelas andra förenklingsåtgärder som gör skillnad i företagens vardag. Tillväxtverket rekommenderar nedan några konkreta insatser som vi bedömer skulle modernisera, effektivisera och öka takten i förenklingsarbetet. Rekommendationerna går att införa stegvis och är möjliga att skala upp efter behov. Förslagen nedan ligger även i linje med de rekommendationer som OECD föreslår för Sverige i rapporten *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*.⁴

- Inrättande av ett förenklingsforum inom Tillväxtverket för företrädare för företag och näringsliv så att de involveras i förenklingsarbetet genom samskapande och tidiga samråd. Forumet har potential att bidra till regler som är mer ändamålsenliga, i balans med olika intressen och mer effektiva i sin tillämpning.
- Att regelgivare systematiskt ska utvärdera befintliga regelverk utifrån ett förenklingsperspektiv så att de uppnår sitt syfte över tid. Förslag på vilka regelverk som bör prioriteras kan förslagsvis tas fram bland annat inom ramen för ett förenklingsforum.
- Att de förslag som Tillväxtverket helt eller delvis tillstyrker i remissvaret⁵ avseende *Utredningen om enklare regelverk för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60)*⁶ genomförs och implementeras.

⁴ OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

⁵ Tillväxtverket, Remissvar – Förenklingsåtgärder för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60), ert dnr N2021/02580, Dnr Å 2021-9314

⁶ SOU 2021:60, Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag.

4 Förslag för att möjliggöra uppföljning av regeringens nya kostnadsmål

I detta kapitel redogör Tillväxtverket för olika förslag på hur metoden kan anpassas för att möjliggöra uppföljning av regeringens nya kostnadsmål. De olika förslagen tar avstamp i skilda angreppssätt för att få fram en ny nollbas. Detta med anledning av att det behöver finnas en uppgift om företagens totala regelkostnader om de ska kunna ställas i relation till BNP. Förslag på metod om hur kostnadsutvecklingen ska jämföras med omvärlden återfinns i kapitel 5.

Metoden och arbetssättet för att uppskatta den årliga utvecklingen av företagens kostnader hålls konstant i denna rapport. En förklaring till varför återfinns i avsnitt 2.3.

De olika förslagen beskrivs i avsnitten nedan utifrån hur de kan genomföras samt vilka fördelar och nackdelar som respektive förslag medför.

4.1 Ny och fullskalig nollbasmätning (alternativ 1)

4.1.1 Genomförande

Det första förslaget som presenteras innebär att en helt ny nollbasmätning genomförs, vilket innebär att man beräknar kostnaden för regelstocken i Sverige för alla företag. Detta skulle innebära en fullskalig kartläggning av all lagstiftning som påverkar svenska företag inom alla typer av regelområden. Dessutom måste alla de aktiviteter och moment som behöver genomföras av företagen för att uppfylla de krav som lagstiftning stipulerar analyseras.

En stor mängd resurser skulle behöva tillsättas för att kartlägga all den lagstiftning och de krav som lagstiftningen ställer på företagen. Därefter behöver alla de moment och aktiviteter som företagen behöver genomföra identifieras. Vidare behöver detaljerad information om bland annat tidsåtgång, personalkategorier som utför arbetet, kostnader, räntor och produkter samlas in. Detaljerad information kan enbart erhållas genom omfattande intervjuer med berörda företag, bransch- och näringslivsorganisationer samt andra experter.

En ny nollbasmätning skulle även behöva omfatta alla de kostnadskategorier som Tillväxtverket tillämpar idag; administrativa kostnader, produktionskostnader och investeringskostnader. Detta med anledning av hur målet är formulerat samt att den information som finns i databasen Malin är daterad. Målet stipulerar vidare att företagens regelkostnader ska ställas i relation till BNP, vilken implicit innebär att alla de regelkostnader som Tillväxtverket idag följer, inte enbart de administrativa kostnaderna bör inkluderas. Om

Tillväxtverket gör en strikt tolkning av regeringens nya kostnadsmål så krävs en ny nollbasmätning.

En ny nollbasmätning måste sedan efterföljas av en årlig uppföljning för att mäta förändringen mellan åren och hur regelstocken påverkas av ny eller ändrad lagstiftning. Detta kan antingen göras med utgångspunkt i att all lagstiftning årligen kontrolleras eller att det genomförs på samma sätt som idag enligt den metod och arbetsprocess som Tillväxtverket tillämpar. I denna rapport antas den årliga uppföljningen hållas konstant. Den årliga uppföljningen adderas sedan till nollbasmätningen varje år varpå ett nytt värde för företagens totala regelkostnader erhålls. Denna siffra ställs varje år i relation till BNP varpå det är möjligt att identifiera huruvida företagens regelkostnader som andel av BNP har ökat eller minskat.

4.1.2 Erfarenheter samt för- och nackdelar

Tillväxtverket har erfarenheter av att genomföra nollbasmätningar sedan tidigare. År 2006 genomförde Tillväxtverket (dåvarande NUTEK) en nollbasmätning som avsåg de årliga administrativa kostnaderna. Resultatet för år 2006 utgjorde den så kallade nollbasen, vilket visade hur mycket lagstiftningen kostade svenska företag den 1 juli 2006. De resultat som mättes sparades ned i databasen Malin och uppdaterades sedan årligen till och med 2009. Tillväxtverket fick sedan i uppdrag att uppdatera mätningarna i databasen för perioden 2010–2012. Uppdraget var då avgränsat till att omfatta de 200 informationskrav som beräknats medföra störst kostnader år 2009, ytterligare betydelsefulla förändringar i regelverken samt vissa digitala lösningar från myndigheter.

Nollbasmätningen som genomfördes 2006 av företagens administrativa kostnader var oerhört kostsam att genomföra och tog lång tid att färdigställa. Utöver stora externa konsultkostnader krävdes även omfattande resurser internt på dåvarande NUTEK för att koordinera arbetet. Tillväxtverkets bedömning är att en motsvarande nollbasmätning som avser både administrativa kostnader och andra kostnader (benämnt fullgörandekostnader i regeringens skrivelse) skulle kosta ungefär det dubbla. Därutöver tillkommer kostnader för att utveckla och förvalta en ny databas, vilket krävs för att tillhandahålla uppgifterna.

Fördelarna med att genomföra en ny och fullskaliga nollbasmätning är metodens vidd och precision eftersom alla företagens regelkostnader kartläggs. Detta innebär att de är möjligt att följa upp regeringens nya kostnadsmål fullt ut. Vidare beräknas det fram en ny och så ackurat siffra som möjligt avseende företagens regelkostnader.

Nackdelarna med en ny nollbasmätning är att det är oerhört kostsamt att genomföra och förvalta. Utifrån tidigare erfarenheter konstaterar Tillväxtverket att resurskravet gjorde metoden ohållbar över tid och ser ingen anledning till att det skulle bli annorlunda om det genomfördes idag. Därutöver blir siffrorna snabbt daterade och måste

uppdateras kontinuerligt med samma precision. Vidare vill Tillväxtverket poängtera att en ny nollbasmätning inte anses effektiv ur förenklingsynpunkt. Eftersom en hög regelkostnad inte nödvändigtvis är förknippad med omotiverat krångel så går det inte att identifiera förenklingsåtgärder genom denna typ av mätningar. Med det sagt kostar en nollbasmätning oerhört mycket i förhållande till möjligheterna att identifiera förenklingsåtgärder.

4.2 Administrativa kostnader som andel av BNP (alternativ 2)

4.2.1 Genomförande

Det andra alternativet som Tillväxtverket har utrett är möjligheten att addera de årliga administrativa kostnadsförändringarna som Tillväxtverket har genomfört mellan åren 2013–2021 till det värde som finns i databasen Malin som avser de administrativa kostnaderna för år 2012. Detta skulle resultera i ett värde som representerar de årliga administrativa kostnaderna för alla företag i Sverige år 2021. Detta förslag måste sedan i likhet med förslaget i avsnitt 4.1 efterföljas av en årlig uppföljning för att mäta kommande förändringar av de administrativa kostnaderna. De årliga förändringarna av de administrativa kostnaderna adderas sedan till de framräknade värdet varje år, varpå ett nytt värde för företagens administrativa kostnader erhålls. Denna siffra ställs sedan i relation till BNP vartefter det är möjligt att identifiera huruvida företagens administrativa kostnader som andel av BNP har ökat eller minskat.

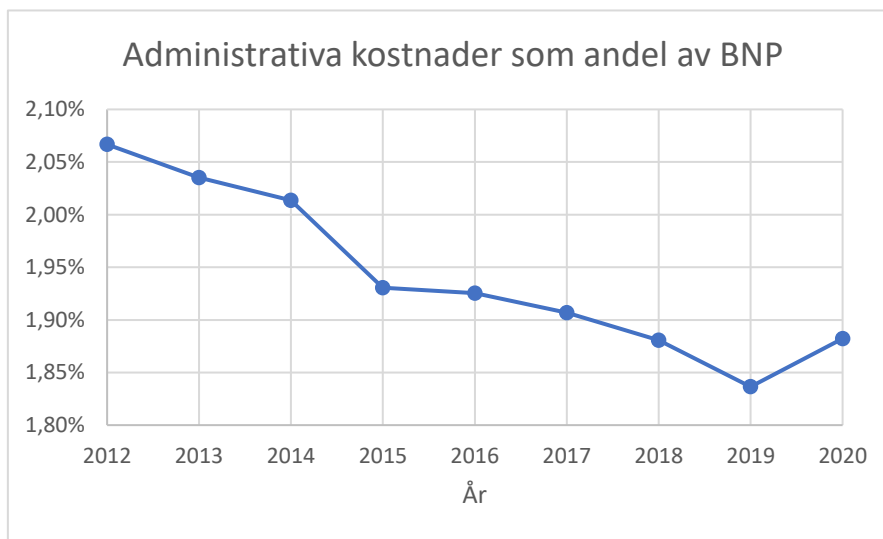
- De årliga administrativa kostnaderna i databasen Malin 2012 uppgick till knappt 90 miljarder kronor.
- Tillväxtverkets uppskattar att företagens årliga administrativa kostnader har ökat med drygt 4 miljarder kronor under perioden 2013–2021.
- Detta innebär att vid ingången av 2022 så uppgår de årliga administrativa kostnaderna för företagen till ungefär 94 miljarder kronor (exklusive justeringar för lönenivåer).

Noterbart är att uppdateringen av informationen i databasen Malin år 2012 gjordes utifrån lönenivåer för 2006. Uppdateringen avsåg dessutom enbart en delmängd av de informationskrav som identifierats sedan tidigare (se också underavsnitt 4.1.2). Det är därför värt att notera att de senast tillgängliga uppgifterna i databasen Malin är daterade, varför uppdatering och justering av exempelvis lönenivåer borde genomföras.

Eftersom nollbasen enbart innehåller administrativa kostnader är det enbart dessa som årligen behöver adderas till nollbasen. De andra kostnaderna (produktions- och investeringskostnaderna) kan fortsättningsvis följas upp årligen och redovisas. Men kommer inte att ställas i relation till BNP.

För att visualisera resultatet av detta angreppssätt visas i Figur 1 hur de administrativa kostnaderna som andel av BNP hade utvecklats om angreppssättet applicerats på tidigare uppmätta resultat. De siffror som används är Tillväxtverkets årliga uppskattningar av utvecklingen av företagens administrativa regelkostnader samt de administrativa kostnaderna som återfinns i databasen Malin.

Figur 1 – Administrativa kostnader som andel av BNP



Källa: Tillväxtverket

4.2.2 För- och nackdelar

Det finns flera fördelar med alternativet att utgå från den senaste uppdateringen i databasen Malin och sedan addera de årliga förändringarna som Tillväxtverket har mätt över åren. I stora drag handlar fördelarna om metodens enkelhet och kostnadseffektivitet. Enkelheten ligger i att Tillväxtverket genom simpel addition av den årliga utvecklingen av kostnaderna erhåller en aggregerad siffra för de totala administrativa regelkostnaderna. Detta resulterar också i en hög igenkänningsfaktor eftersom Tillväxtverket både tillhandahåller databasen Malin och har varit ansvarig för att mäta den årliga utvecklingen av kostnaderna. Detta angreppssätt är också kostnadseffektivt i den bemärkelsen att det inte behöver tillsättas några stora resurser för att genomföra en helt ny nollbasmätning. Vidare skapar detta en kontinuitet i arbetet med de årliga mätningarna och Tillväxtverket kan fortsätta mäta kostnaderna på motsvarande sätt som idag.

Den största nackdelen med detta alternativ till metod är att uppföljningen av kostnads målet om att regelkostnaderna som andel av BNP ska minska enbart utgår från de administrativa kostnaderna och

inga andra kostnadskategorier. Detta eftersom databasen Malin enbart innehåller mätningar av de administrativa kostnaderna. Det är därför inte möjligt att mäta upp mot företagets totala regelkostnader. Det är fortfarande möjligt att mäta och rapportera den årliga utvecklingen av produktions- och investeringskostnader på samma sätt som görs idag, men resultatet presenteras separat. Det som bör noteras är också att de kostnader som finns i databasen Malin är daterade och att det finns diskrepanser i precisionen över mätningarna som genomförts under åren. Detta betyder att de kostnader som återfinns i databasen behöver justeras och uppdateras med nya lönenivåer. Detta kan exempelvis göras genom en schabloniserad uppräknig.

Bristerna ovan innebär dock att den aggregerade siffran kommer att vara en uppskattning och relativt oprecis. Huruvida en oprecis siffra har betydelse för uppföljningen av regeringens kostnadsmål är något som bör diskuteras och är något som adresseras i underavsnitt 4.4.2.

4.3 Regelkostnader som andel av BNP (alternativ 3)

4.3.1 Genomförande

Det sista alternativet som Tillväxtverket har analyserat är möjligheten att använda flera uppmätta parametrar för att approximera de totala regelkostnaderna för svenska företag. Detta tillvägagångssätt utnyttjar de administrativa kostnaderna i databasen Malin samt Tillväxtverkets årliga mätningar av företagets regelkostnader från 2013 och framåt för att uppskatta ett nytt värde. Nedan redogörs för hur ett sådant värde kan uppskattas och de tillhörande resonemangen. Notera att de redovisade värdena i styckena nedan är avrundade.

Utvecklingen av företagets administrativa kostnader samt produktions- och investeringskostnader mellan 2016–2020 uppgick till cirka 11,3 miljarder. Den administrativa kostnadsökningen under denna period stod för knappt 3 miljarder kronor. Detta innebär att de administrativa kostnaderna som andel av den totala ökningen uppgick till cirka 25%. Genom att utnyttja den totala utvecklingen av företagets kostnader till följd av nya eller ändrade regler under perioden 2016–2020 så är det möjligt att skapa sig en uppfattning om hur stor andel av de olika kostnadskategorierna som de totala regelkostnaderna torde bestå av. Detta resonemang håller om vi förutsätter att ökningen och storleksförhållandet mellan kostnadskategorierna över tid är stabilt. Anledningen till att perioden 2016–2020 används för relationen mellan kostnadskategorierna är att Tillväxtverket inte började mäta produktions- och investeringskostnader för ens 2016.

De administrativa kostnaderna som återfinns i databasen Malin uppgick år 2012 till cirka 90 miljarder kronor. Genom att utnyttja resonemanget i stycket ovan går det att anta att dessa 90 miljarder kronor står för cirka 25% av de totala regelkostnaderna. Om vi antar

att så är fallet torde de totala regelkostnaderna uppgå till cirka 360 miljarder kronor år 2012.

Till den teoretiska siffran om 360 miljarder kronor adderas sedan de värden som Tillväxtverket har uppmätt genom uppdraget att följa utvecklingen av företagens kostnader under perioden 2013–2020. De administrativa kostnaderna mellan 2013–2020 uppskattades öka med cirka 4 miljarder kronor. Företagens produktions- och investeringskostnader uppskattades öka med cirka 8,4 miljarder kronor mellan åren 2016–2020. I och med detta behöver vi approximera utvecklingen av produktions- och investeringskostnaderna för perioden 2013–2015 eftersom det inte finns några sådana uppmätta värden. Genom att använda den genomsnittliga utvecklingen per år mellan 2016–2020 som en proxy uppskattas att produktions- och investeringskostnaderna mellan 2013–2015 uppgick till 5 miljarder.

Genom att addera ihop alla värden ovan erhålls ett värde som är tänkt att spegla företagens totala årliga regelkostnader 2020. Ett sådant värde uppgår utifrån det teoretiskt resonemangen ovan till 377 miljarder kronor.

Detta förslag måste sedan i likhet med de förslag som presenteras i avsnitten ovan (4.1 och 4.2), efterföljas av en årlig uppföljning för att mäta de årliga förändringarna av de administrativa kostnaderna samt produktions- och investeringskostnaderna. De årliga förändringarna av adderas sedan till de framräknade värdet varje år, varpå ett nytt värde för företagens totala regelkostnader erhålls. Denna siffra ställs sedan i relation till BNP vartefter det är möjligt att identifiera huruvida företagens regelkostnader som andel av BNP har ökat eller minskat.

4.3.2 För- och nackdelar

Den enskilt största fördelen med detta angreppssätt är att den möjliggör uppföljning av företagens totala regelkostnader i relation till BNP. Det är alltså inte avgränsat till en enskild kostnadskategori. Vidare är en fördel att den framräknade nollbasen för det startår som väljs utgår från siffror som Tillväxtverket själva producerat, vilket ger god kännedom om innehållet. Därutöver blir denna metod resurseffektiv i den bemärkelsen att det inte behöver tillsättas stora resurser för att genomföra en fullskalig nollbasmätning.

Den största nackdelen med denna metod är att den framräknade nollbasen kommer att vara högst teoretisk och delvis fiktiv. Det är alltså ett värde som saknar stark förankring i verkligheten. Detta resulterar också i att den framräknade nollbasen inte bör åberopas i andra sammanhang. Vidare ska det tilläggas att den nya nollbasen tar avstamp i det värde som återfinns i databasen Malin. Som tidigare nämnt finns dock en hel del brister med värdena i databasen då de är daterade.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

För att regelkostnaderna för svenska företag ska kunna anges som andel av BNP behöver det finnas en uppgift om företagens totala regelkostnader. Som Tillväxtverket konstaterat i avsnitt 2.3 är det inte möjligt att följa upp målet enbart utifrån den årliga förändringen av regelkostnaderna. Det krävs därför en ny uppskattning av vad företagens totala regelkostnader är. Nedan redovisas en sammanfattning och jämförelse av de olika metoderna för att erhålla en uppskattning av företagens totala regelkostnader. Vidare belyses vilken roll storleken på företagens regelkostnader har på uppföljningen av regeringens kostnadsmål.

4.4.1 Jämförelse av metoderna

De olika metoderna syftar till att på olika sätt erhålla en siffra om företagens regelkostnader. I figuren nedan sammanfattas för- och nackdelar med metoderna.

- Alternativ 1 – Ny och fullskalig nollbasmätning (avsnitt 4.1)
- Alternativ 2 – Administrativa kostnader som andel av BNP (avsnitt 4.2)
- Alternativ 3 – Regelkostnader som andel av BNP (avsnitt 4.3)

Figur 2 – Jämförelse av metoderna

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Fördelar	Metodens precision och vidd Alla kostnadskategorier omfattas Möjligt att följa upp hela kostnadsmålet	Metodens enkelhet och kostnadseffektivitet Hög igenkänningsfaktor och kontinuitet	Alla kostnadskategorier omfattas Möjligt att följa upp kostnadsmålets alla kostnadskategorier God kännedom om siffrorna
Nackdelar	Väldigt kostsamt att genomföra och förvalta Siffrorna blir snabbt daterade Ineffektivt ur förenklingssynpunkt	Utgår enbart från de administrativa kostnaderna Kostnader i databasen är daterade Oprecisa siffror	Högst teoretisk och delvis fiktiv siffra som nollbas Kostnader i databasen är daterade

4.4.2 Nollbasens storlek och dess påverkan på uppföljningen

De olika metoderna som presenteras i denna rapport kommer att generera skilda uppgifter kring företagens totala regelkostnader. De skilda utfallen och storleken på företagens regelkostnader påverkar uppföljningen av regeringens kostnadsmål. Därför är det viktigt att analysera vilken effekt de olika storlekarna har på uppföljningen. Med

anledning av detta har Tillväxtverket genomfört olika scenarioanalyser för att se vilken effekt olika storlekar av företagens regelkostnader har på uppföljningen, både när det gäller företagens totala regelkostnader och de årliga förändringarna av regelkostnader.

Tillväxtverket vill belysa att det är den procentuella skillnaden mellan andelarna som är intressant ur ett uppföljningsperspektiv. Detta eftersom regeringens nya kostnadsmål är uttryckt som så att kostnadsutvecklingen över tid ska minska som andel av BNP. I figur 3 redogörs för fyra olika scenarier där olika utgångslägen har använts när det gäller regelkostnaderna, årliga förändringar av kostnader samt BNP. Notera att regelkostnadens storlek i de olika scenarierna är mellan 300 och 400 miljarder kronor och att beräkningarna samt efterföljande resonemang främst är applicerbara för alternativ 1 och alternativ 3 där alla regelkostnader är tänkta att ingå.

Figur 3 – Scenarioanalys av regelkostnader, årliga förändringar och BNP, i miljarder kronor

	år 1	Δ	år 2	Andel år 1	Andel år 2	Δ år 1 - år 2
Scenario 1 (300 mdkr)						
Regelkostnader	300	+ 1	301	300/5 000 = 6%	301/5 100 = 5,9%	- 0,10% enhet
BNP	5 000	+ 100	5 100			
Scenario 2 (350 mdkr)						
Regelkostnader	350	+ 1	351	350/5 000 = 7%	351/5 100 = 6,9%	- 0,12% enhet
BNP	5 000	+ 100	5 100			
Scenario 3 (350 mdkr)						
Regelkostnader	350	+ 3	353	350/5 000 = 7%	353/5 100 = 6,9%	- 0,08% enhet
BNP	5 000	+ 100	5 100			
Scenario 4 (400 mdkr)						
Regelkostnader	400	+ 3	403	400/5 000 = 8%	403/5 100 = 7,9%	- 0,10% enhet
BNP	5 000	+ 100	5 100			

I figur 3 ovan presenteras resultatet för skillnaden mellan andelarna. Dessa redovisas med två decimaler i kolumnen längst till höger i figuren. Tillväxtverket kan konstatera utifrån scenarioanalysen att storleken på företagens totala regelkostnader är av mindre betydelse för uppföljningen av regeringens förenklingsmål. Detta eftersom den största avvikelsen mellan scenarioberäkningarna är 0,04 procentenheter.

Med detta sagt så är inte precisionen i mätningarna av företagens totala regelkostnader av stor vikt för att avgöra huruvida kostnaderna

minskar eller ökar som andel av BNP. För ytterligare scenarieräkningar hänvisas till Bilaga 3.

Det bör noteras i detta sammanhang att förändringar av BNP verkar vara den faktor som enskilt påverkar uppföljningsresultatet mest. Ökningar eller minskningar i BNP kommer att kasta en skugga över eventuella årliga förändringar av företagens regelkostnader och resultera i missvisande resultat. Ett exempel på detta kan ses i Figur 2 där företagens administrativa kostnader som andel av BNP ökar mellan 2019 och 2020, men att de administrativa kostnaderna egentligen minskade med cirka en halv miljard. Att andelen trots detta ökade beror på det tapp i BNP som Sverige upplevde under 2020.

5 Förslag för att jämföra kostnadsutvecklingen med omvärlden

Detta kapitel behandlar andra delen av regeringens nya kostnads mål som handlar om att kostnadsutvecklingen i Sverige ska vara lägre än i omvärlden. Målet innebär i praktiken att Tillväxtverket behöver jämföra regelkostnader i Sverige med regelkostnader i omvärlden. Tillväxtverket behöver därmed ställa regelkostnader i andra länder i relation till BNP för att kunna redogöra för hur kostnadsutvecklingen i Sverige förhåller sig till omvärlden. I kapitlet synliggörs de olika utmaningar och begränsningar som har identifierats genom en kartläggning av hur andra länder mäter regelkostnader. Avslutningsvis redovisas hur Tillväxtverket, utifrån givna förutsättningar, på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan redogöra för förenklingsarbetet i omvärlden.

5.1 Urvalet

Regeringen definierar omvärlden som de fem till sju länder som utgör Sveriges största import- och exportmarknader.⁷ Tillväxtverket har, utifrån uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB), gjort ett urval av Sveriges största import- och exportmarknaderna.⁸ Tillväxtverket har gjort ett urval utifrån de länder som återfinns inom båda kategorierna. Urvalet består av följande länder – Danmark, Nederländerna, Finland, Tyskland och Norge.

5.2 Omvärldskartläggning

I syfte att undersöka huruvida det är möjligt att jämföra utvecklingen av regelkostnader i Sverige med omvärlden, har Tillväxtverket genomfört en omvärldskartläggning. Som en del av kartlägningsprocessen har ett frågebatteri skickats ut till de fem länderna som nämnts ovan. Tillväxtverket har genom kartläggningen inhämtat grundläggande information om bland annat, vilka metoder, gränsvärden och kostnadskategorier som olika länder använder sig av

⁷ Regeringens skrivelse (2021/22:3) En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga.

<https://www.regeringen.se/4a71ec/contentassets/d168ca0a5ac449618402db239c775156/212200300webb.pdf>

⁸ SCB – import och export från 30 största handelspartner. Länk – <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/utrikeshandel/utrikeshandel-med-varor/pong/tabell-och-diagram/import-fran-vara-30-storsta-handelspartner/> och <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/utrikeshandel/utrikeshandel-med-varor/pong/tabell-och-diagram/export-till-vara-30-storsta-handelspartner/>

vid uppföljning av regelkostnader. En fullständig redovisning av resultaten för respektive land finns i Bilaga 1.

5.3 Kort sammanfattning av resultatet

Tillväxtverket har genom kartläggningen noterat att flera utav länderna saknar en aggregerad siffra för totala regelkostnader som systematiskt rapporteras eller publiceras på en årlig basis. Samtliga länder använder sig av standardkostnadsmodellen vid beräkning av regelkostnader. Däremot har vissa länder anpassat modellen genom att exempelvis tillägga ytterligare variabler för att inkludera digitala lösningar i sin kostnadsuppföljning. Kartläggningen visar att det finns skillnader mellan länderna vad gäller användningen av gränsvärden och att vissa länder överhuvudtaget inte tillämpar några gränsvärden, varken monetära eller tidsmässiga.

Tillväxtverket ser även stora skillnader mellan länderna vad gäller vilka kostnadskategorier som tillämpas, nivån på lagstiftning som inkluderas samt vilka typer av åtgärder som länderna inkluderar i sin uppföljning av regelkostnader. Vissa länder mäter både administrativa- och fullgörande regelkostnader, inom samtliga regelområden som berör företag, för både nationell lagstiftning och EU-rätt när den implementeras i nationell lagstiftning. Medan andra länder enbart mäter administrativa kostnader för nationell lagstiftning, inom några få regelområden. Exempelvis lagar som ligger inom ramen för ett departement. Därutöver kan Tillväxtverket konstatera att en övervägande majoritet av länderna inte tar någon hänsyn till ikraftträdandet av lagstiftning, utan utgår ifrån beräkningar i föreslagen lagstiftning vid uppföljning och sammanställning av regelkostnaderna.

5.4 Omvärldsmatris

En omvärldsmatris har tagits fram för att synliggöra skillnader mellan länderna vad gäller uppföljning av regelkostnader. Färgerna i matrisen indikerar i vilken utsträckning erhållna resultat för respektive land skiljer sig från Sverige i varje delaspekt. Grön (1) innebär jämförbart med Sverige, gul (2) innebär delvis som Sverige och röd (3) innebär helt skilt från Sverige.

Figur 4 - Omvärldsmatris

	Danmark	NL	Finland	Tyskland	Norge
Regelkostnader mäts och publiceras årligen	1	2	1	1	2
Metod (SCM)	2	1	2	1	1

Gränsvärde	3	3	3	3	3
Kostnadskategorier	2	3	3	2	3
Nivå på lagstiftning och inkluderade åtgärder	3	1	3	1	1
Hänsyn till ikraftträdande	1	3	2	3	2
Regelområden som omfattas	1	1	3	1	1

5.5 Generiska slutsatser och utmaningar

Omvärldskartläggningen visar att länderna mäter regelkostnader på olika sätt. Tillväxtverket gör bedömningen att uppföljningen av regelkostnader i omvärlden, i ett flertal avseenden, skiljer sig från Sverige. Som tidigare nämnts finns det stora skillnader mellan länderna vad gäller beräkningsmetodiker, gränsvärden, kostnadskategorier och nivån på lagstiftning som inkluderas. Tillväxtverket vill vidare uppmärksamma att även om metoderna skulle vara identiska finns det ingen uppgift om de totala regelkostnaderna (nollbas) för de andra länderna, vilket behövs för att jämföra utvecklingen av regelkostnader över tid. Samtidigt är storleken på ländernas ekonomier mycket varierande varför det behövs en nollbas för respektive land. Avsaknaden av en nollbas resulterar i att vi inte kan jämföra utvecklingen av regelkostnader i förhållande till BNP. Tillväxtverket bedömer mot denna bakgrund att det inte går att direkt jämföra utvecklingen av regelkostnader med andra länder.

5.6 Förslag på uppföljning

Eftersom det saknas möjligheter till en direkt jämförelse av regelkostnader med omvärlden, har Tillväxtverket undersökt alternativa lösningar för att följa upp regeringens nya mål. Tillväxtverket har tagit fram ett förslag på en kvalitativ metod som, utifrån givna förutsättningar, skulle möjliggöra en redovisning av regelkostnaderna och förenklingsarbetet i omvärlden. Förslaget innebär att Tillväxtverket genom en årlig kartläggning inhämtar information, i den utsträckning det är möjligt, om kostnadsförändringen i omvärlden. Tillväxtverket skulle sedan, utifrån en detaljerad mall, kunna beskriva den årliga kostnadsförändringen i respektive land och jämföra det med kostnadsförändringen i Sverige på ett kvalitativt sätt. Förslaget innebär därutöver en möjlighet för Tillväxtverket att identifiera och beskriva de olika förenklingsåtgärder som respektive land vidtar. Därigenom skulle vi kunna redogöra för hur kostnadsutvecklingen i Sverige förhåller sig till omvärlden.

5.6.1 Arbetsprocessen

Tillväxtverket har tagit fram en arbetsprocess för att genomföra en kvalitativ jämförelse av kostnadsutveckling med omvärlden. Nedan visas övergripande hur processen ser ut.

- Tillväxtverket genomför en årlig omvärldskartläggning genom att skicka ut ett frågebatteri till relevanta personer som ansvarar för kostnadsuppföljningen i respektive land. Tillväxtverket inhämtar genom dessa personer informationen om kostnadsutvecklingen i omvärlden.
- Tillväxtverket granskar den inhämtade informationen för att säkerställa att informationen är tillräcklig och relevant. I det fall informationen bedöms vara otillräcklig eller om någonting behöver förtydligas försöker vi, i den utsträckning det är möjligt, att komplettera informationen genom att skicka följdfrågor till berörda länder.
- Tillväxtverket sammanställer och analyserar informationen om kostnadsförändringen i respektive land. Genom analysen identifieras bland annat de reglerna som orsakat förändringar, hur kostnaderna har kategoriserats, vilka förenklingsinsatser som har vidtagits under året etcetera. Avslutningsvis genomförs en jämförelse mellan länderna och därigenom dras slutsatser om hur kostnadsutvecklingen i Sverige förhåller sig till omvärlden.
- Resultaten redovisas genom kvalitativa beskrivningar i en mall (Se exempel i Bilaga 2). Mallen har tagits fram i syfte att underlätta en systematisk redogörelse av kostnadsutvecklingen i omvärlden. Mallen innebär vidare att resultaten beskrivs på ett pedagogiskt och konsekvent sätt.

5.6.2 För- och nackdelar

Fördelarna med den föreslagna metoden är att den möjliggör en kvalitativ jämförelse av kostnadsutvecklingen med omvärlden. Detta innebär att det blir möjligt att följa upp andra delen av regeringen nya kostnadsområden. Metoden är både tids- och resurseffektiv eftersom det är relativt enkelt för Tillväxtverket att inhämta den information som behövs, under förutsättning att den finns. Metoden innebär därutöver en möjlighet för Tillväxtverket att kvalitativt redogöra för de olika aspekterna som påverkar kostnadsutvecklingen.

Nackdelar med den föreslagna metoden är att det inte går att genomföra en direkt jämförelse av utvecklingen av regelkostnader med omvärlden. Eftersom metoden enbart möjliggör en generell jämförelse med omvärlden kan det bli utmanande att dra konkreta slutsatser. Detta begränsar möjligheterna för Tillväxtverket att

redogöra för hur kostnadsutvecklingen i Sverige förhåller sig till omvärlden. Tillväxtverket är därutöver beroende av andra länder vad gäller inhämtning av information.

Bilaga 1 – Omvärldskartläggning

Tillväxtverket har, i syfte att samla information om hur andra länder mäter regelkostnader, genomfört en omvärldskartläggning.

Kartläggningen omfattar de fem länder som utgör Sveriges största import- och exportmarknader. Nedan sammanställs resultaten från kartläggningen.

Danmark

Näringslivets EU- och Regelforum (DBRF) mäter årligen regelkostnader för företag genom ex-ante utvärderingar som utgör en del av danska konsekvensutredningsprocessen. Dessa utvärderingar inkluderar både löpande- och initiala regelkostnader. Danska Regelrådet ansvarar vidare för den årliga sammanställningen av resultaten som presenteras till parlamentet i form av en rapport: "The Business community and regulation". En variation av standardkostnadsmodellen (SCM) används vid beräkning av regelkostnader. Danska uppföljningsmodellen innehåller dock ytterligare variabler för att möjliggöra hantering av olika typer av data, exempelvis för att inkludera digitala lösningar. I uppföljningen inkluderas både nationell och EU lagstiftning. Mer specifikt, inkluderas både lagstiftning som klassificeras som "Primary legislation" och "Secondary legislation", men även andra initiativ såsom digitala lösningar.⁹

Både administrativa- och fullgörande kostnader följs upp i mätningen. Metoden innehåller vidare gränsvärden om 4 miljoner danska kronor för administrativa kostnader och 10 miljoner danska kronor för andra fullgörande kostnader. Regelkostnader, inom alla regelområden som berör företag, följs upp utifrån dessa gränsvärden.

Uppföljningsmetoden tar även hänsyn till ikraftträdande av lagstiftning vid beräkning och redovisning av kostnader. Samtliga regelgivare är ansvariga för att upprätta en ordentlig och proportionerlig konsekvensutredning vid regelgivning. Det är dock Danska Regelrådet som ansvarar för att utvärdera och mäta de administrativa konsekvenserna och granskar kvalitén på konsekvensutredningar.

Nederländerna

Advisory Board on Regulatory Burdens (ATR), rapporterar årligen regelkostnader för företag. Kostnadsuppföljningen omfattas av förslag till lagstiftning som remitteras till ATR. Nederländska regeringen

⁹ "Primary legislation" syftar på övergripande lagar som sätter ramar och principer. Kan i många fall likställas med lag eller balk. "Secondary legislation" kan exempelvis syfta på förordningar och föreskrifter. Med anledning av att lagstiftningssystemen skiljer sig åt mellan länderna används uttrycken "Primary legislation" och "Secondary legislation" generellt för att beskriva nivåskillnader i lagstiftningen.

mäter förändringen av regelkostnaderna årligen, resultaten publiceras dock inte. Enligt uppgifter från ATR saknas en systematisk årlig rapportering av en aggregerad siffra för totala regelkostnader. Detta mot bakgrund av att det sedan 2017 inte finns ett kostnadsmål i Nederländerna. ATR använder sig av standardkostnadsmodellen vid beräkning av regelkostnader. I Nederländerna finns vidare ett krav som innebär att lagstiftning ska utvärderas vart 5–7 år. Utvärderingarna innehåller en uppföljning av kostnaderna, det saknas dock ett monetärt gränsvärde för vad som ska följas upp.

De kostnadskategorier som inkluderas i uppföljningen är administrativa, fullgörande och kompetenskostnader. Vidare görs en uppdelning av årliga och initiala kostnader. Därutöver görs en differentiering mellan riktiga regelbördor och upplevda regelbördor, där det sistnämnda omfattas av kvalitativa aspekter.

Både primary och secondary lagstiftning på nationell nivå samt implementering av EU-rätt i nationell lagstiftning inkluderas i uppföljningen. Primärt fokus ligger dock på regelkostnader till följd av nationell lagstiftning. Som tidigare nämnts, den årliga sammanställningen av regelkostnader innehåller beräkningar av föreslagen lagstiftning. Eftersom beräkningar utgår ifrån föreslagen lagstiftning och inte den slutliga versionen av lagstiftningen som faktiskt träder i kraft, kan det resultera i att de identifierade kostnaderna eller besparingarna aldrig realiserar. Uppföljningen tar därmed inte hänsyn till ikraftträdande av lagstiftning. De identifierade kostnaderna eller besparingarna kostnadsförs i stället det år förslaget remitteras till ATR. Uppföljningen inkluderar regelkostnader inom alla regelområdet förutom brott och straff. Respektive departement är ansvariga för att beräkna kostnaderna för respektive lagförslag som en del av konsekvensutredningsprocessen.

Finland

I Finland mäts årligen regelkostnader inom de regelområden som ligger inom ramen för deras Ministry of Economic Affairs and Employment. Uppföljningsresultat för 2019–2020 kommer att publiceras inom kort. Det har genomförts vissa basundersökningar före 2013 men det saknas idag en aktuell ackumulerad siffra för de totala regelkostnaderna. Den uppföljningsmetod som används i Finland bygger på en utvidgad version av standardkostnadsmodellen som också används i anslutning till ett digitalt verktyg (regelräknare). Det digitala verktyget tar också hänsyn till hur kostnaderna hade påverkats av olika ikraftträdanden men även inflation och löneutveckling.

Det finns inga monetära gränsvärden som avgör huruvida regelkostnader beräknas. Vidare inkluderas enbart direkt kvantifierbara bördor i kostnadsuppföljningen. Andra bördor som exempelvis uppstår till följd av regler som krävs för att öppna nya

marknader för konkurrens exkluderas från uppföljningen. Vidare exkluderas de bördor där det mest kostnadseffektiva förslaget för företag träder i kraft. Administrativa kostnader och avgifter är de främsta kostnadskategorierna som följs upp, till viss del följs även fullgörandekostnader upp, exempelvis när det gäller IT-kostnader. Enbart primary lagstiftning inkluderas i uppföljningen. Övriga EU- och internationella regelverk exkluderas från uppföljningen. Finska Ministry of Economic Affairs and Employment är ansvariga för beräkning av regelkostnader.

Det framgår, utifrån inhämtad information, att en jämförelse av regelkostnader med Sverige skulle kräva att det finska pilotprojektet, beträffande uppföljning av regelkostnader, utvidgas till att omfatta regler från samtliga departement. Vidare skulle regelkostnader behöva definieras på samma sätt och samma kostnadskategorier skulle behövas följas upp. En representant för Finska Ministry of Economic Affairs and Employment bedömer mot denna bakgrund att detta inte är görbart i nuläget.

Tyskland

Departementen i Tyskland är ansvariga för att beräkna alla betydande regelkostnader genom ex-ante utvärderingar som en del av konsekvensutredningsprocessen. Tyska statistikbyrån mäter därefter kostnaderna igen genom ex-post utvärderingar. Uppföljningen omfattar regler som berör företag, medborgare och offentlig sektor och genomförs cirka 2–3 år efter ikraftträdandet. Samtliga regelkostnader följs dock inte upp, utan det görs ett urval av reglerna som har trätt i kraft. Urvalet fastställs i samråd mellan en enhet på Federal Chancellery och statistikbyrån. Det finns därmed aggregerade siffror för fullgörandekostnader som bygger på ex-ante beräkningar.

Den tyska uppföljningsmetoden för administrativa kostnader bygger på standardkostnadsmodellen. Vidare används en reviderad version av standardkostnadsmodellen för beräkning av fullgörandekostnader. Metoderna är likadana vid ex post utvärderingar, däremot baseras siffrorna och värden på enkäter i stället för uppskattningar. Statistikbyrån ansvarar för att ta fram och genomföra enkätundersökningar vid ex-post utvärderingar.

Beträffande ex-ante utvärderingar ansvarar departementen för att göra kostnadsberäkningar, det uppges dock att departementen har möjlighet att begära stöd från statistikbyrån. Om kostnaderna är väldigt små kan en utförlig förklaring till varför kostnaderna är små vara tillräcklig. Det tillämpas därutöver ett informellt gränsvärde på 100,000 euro. Vad gäller ex-post utvärderingar finns ett gränsvärde för årliga fullgörandekostnader om 1 miljon euro. Lagstiftning som inte når upp till gränsvärdet omfattas av ex-post utvärderingar om initiala kostnaderna är tillräckligt stora. Detta gäller också om

lagstiftning är politiskt känslig eller om det har funnits osäkerheter kring ex-ante utvärderingen.

Alla betydande fullgörandekostnader och besparingar inom alla regelområden, både initiala och årliga kostnader, inkluderas i ex-ante och ex-post utvärderingarna. Vidare inkluderas primary och secondary lagstiftning i utvärderingarna. Lagstiftning från delstatsnivå inkluderas inte i kostnadsuppföljningen, däremot i de fall federal lagstiftning tillämpas i delstaterna är respektive departementen ansvariga för att beräkna fullgörandekostnader för dessa. NKR och statistikbyrån inkluderar samtliga fullgörande kostnader i deras respektive balansräkningar, oavsett när reglerna träder i kraft. Vad gäller ex-post utvärderingar inkluderas enbart kostnader för de regler som faktiskt träder i kraft.

Norge

Uppföljning av regelkostnader är inte väletablerat i Norge. Norska Närings- och fiskeridepartementet ser för närvarande över deras arbete med nya och existerande regelkostnader. Det har på senare tid skett ett uppvaknande kring regelkostnader i parlamentet, vilket resulterat i ett nytt kostnadsmål om 11 miljarder norska kronor i kostnadsminskningar. Norska Närings- och fiskeridepartementet publicerar frekvent rapporten om "burden reduction" för företag, rapporterna publiceras dock inte årligen.

Det saknas en aggregerad siffra för totala regelkostnader för företag enligt norska Regelrådet. Standardkostnadsmodellen används för att beräkna regelkostnader, det finns dock inga gränsvärden för vad som ska inkluderas i mätningar, varken monetärt eller i tid. Den övervägande majoriteten av kostnader som följs upp och redovisas utgörs av administrativa kostnader. Andra kostnadskategorier kan dock inkluderas i de fall det finns tillgängliga och rimliga kostnadsuppskattningar. Både primary och secondary lagstiftning på nationell nivå inom alla regelområden inkluderas i kostnadsuppföljningen. Norska Närings- och fiskedepartementet är ansvariga för att se över kostnaderna för samtliga departement. Respektive departement är dock ansvariga för att beräkna kostnader för nytillkommen lagstiftning som de ansvarar för.

Bilaga 2 – Mall för uppföljning av utveckling i omvärlden

Land	Årlig kostnadsförändring	Nya eller ändrade regler med betydande kostnader	Kostnadskategori	Förenklingsåtgärder
Danmark				
Nederländerna				
Finland				
Tyskland				
Norge				

Jämförelse av kostnadsutvecklingen i Sverige med omvärlden

- Identifierade skillnader
- Viktiga iakttagelser
- Slutsatser