

**FÖRSLAG TILL METOD ATT MÄTA FÖRETAGENS
ADMINISTRATIVA BÖRDA TILL FÖLJD AV
REGELVERKEN**

**SLUTRAPPORT
2003-03-31**

Förord

Under senare år har företagens kostnader - i form av tid och pengar - för att på olika sätt leva upp till samhällets lagar och regler diskuterats. Särskilt har frågan om det administrativa arbetet för att efterleva reglerna lyfts fram som ett problem för många små och medelstora företag.

Regering och riksdag har ställt som mål att väsentligen minska den administrativa bördan till följd av reglerna. Samtidigt saknas det idag en tillförlitlig metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda för företagen i Sverige. Avsaknaden av en mätmetod omöjliggör en utvärdering av regeringens mål och arbete med regelförenkling. Därför har regeringen gett i uppdrag åt ITPS att utveckla en metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda för företagen.

Denna rapport presenterar ett förslag till mätmetod för att mäta kostnaderna för administrativt arbete i samband med att företagen följer regelsystemen. Med ett sådant mått kan regering och riksdag få ett verktyg för att följa upp och styra arbetet med att minska reglernas administrativa börda. Rapporten har tagits fram i nära samarbete med Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR) och Simplex (Näringsdepartementet). Experter/forskare inom de organisationer som har utvecklat mätmetoderna i Danmark (PLS Ramböll) samt Holland (EIM) har varit involverade i detta projekt. Dessutom har följande myndigheter haft möjlighet att diskutera och lämna kommentarer på innehållet i rapporten: ESV, Nutek, SCB, och Statskontoret.

Projektledare för arbetet har varit Joakim Wallenklint. Övriga medarbetare vid ITPS har varit Therese Ericsson och Magnus Johansson.

Stockholm i Mars 2003

Sture Öberg
Generaldirektör

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte med rapporten	2
1.3	Disposition av rapporten	2
2	Vad är administrativ börda för företagen?	3
2.1	Regeleffektiviseringsarbete samt förenkling av företagens administrativa arbete.....	3
2.2	Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd.....	3
2.3	Konceptuellt ramverk för administrativ börda	4
2.4	Förslag till svensk definition på administrativ börda	6
3	Översiktlig beskrivning av olika mätmetoder för administrativ börda.....	7
3.1	Belgien	7
3.2	Danmark.....	9
3.3	Holland	11
4	Två huvudansatser för att mäta administrativ börda	12
4.1	Top-down ansatsen.....	12
4.2	Bottom-up ansatsen	13
4.3	För- och nackdelar med respektive ansats.....	14
4.4	Vilken mätmetod är den bästa för svenska förhållanden?.....	15
5	Mätmetodens tekniska utformning.....	18
5.1	Övergripande modell över mätmetoden.....	18
5.2	Kartläggning av lagstiftningsområden	19
5.2.1	<i>Grov beräkning av den administrativa bördan/kostnaden.....</i>	<i>21</i>
5.2.2	<i>Standardiserade administrativa aktiviteter.....</i>	<i>21</i>
5.2.3	<i>Härleda informationskrav till bransch, företagsstorlek och företagsform</i>	<i>22</i>
5.3	Fördjupad undersökning av specifika regler	23
5.4	Översyn av de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde	25
5.5	Konsekvensanalyser	26
5.6	Databasen	27
5.7	Resultatet.....	28
5.7.1	<i>Vilket mått är relevant att använda i Sverige?.....</i>	<i>29</i>
5.8	Mätmetodens tillförlitlighet.....	29
5.9	Kostnader för mätmetoden	31
5.9.1	<i>Kostnader för utvecklingsfasen</i>	<i>31</i>
5.9.2	<i>Kostnader för driftsfasen.....</i>	<i>32</i>
6	Förslag till hur mätmetoden organiseras och implementeras.....	34
6.1	Olika aktörer och dess roller i mätningens utförande	34
6.2	Förslag till implementering av mätmetod	36
6.3	Tidplan för implementering	37

7 Avslutande kommentarer 39

Referenser 41

Bilaga A: Statistik om administrativ börda i Sverige i relation till andra länder

Bilaga B: Beskrivning av en top-down ansats som en alternativ mätmetod i Sverige

Bilaga C: Strukturen för att beräkna bördan genererad av ett lagstiftningsområde

Bilaga D: Exempel på presentation av bördor inom skattelagstiftningsområdet

Bilaga E: Uppdragsbeskrivning

1 Introduktion

Detta kapitel behandlar den administrativa börda som uppstår till följd av samhällets regler och som kan ses som ett hinder för företagens verksamhet. Kapitlet pekar även på syftet med denna rapport samt hur fortsättningen disponeras.

1.1 Bakgrund

Företag behöver känna till och efterfölja ett mycket stort antal regler i sin dagliga verksamhet. Reglerna är ett uttryck för de krav som ställs från olika delar av samhället på den som bedriver näringsverksamhet. Nya regler införs och befintliga regler ändras, dessutom kontinuerligt. Dessa regler är viktiga och utgör företagens ”spelregler” på marknaden. De är således ett fundament i ett välfärdssamhälle. Men allt för många, krångliga och onödiga regler riskerar att undergräva förtroendet för lagstiftningen och bli ett hot mot både rättssäkerhet och samhälle, och kan i förlängningen även leda till betydande samhällsekonomiska kostnader (Näringsdepartementet 2001).

Det kanske största problemet med administrativa bördor är att små företag drabbas hårdare än stora. I Sverige har 99,2 procent av alla företag färre än 50 anställda och dessa företag sysselsätter närmare 1,4 miljoner personer. Småföretagen är därmed Sveriges främsta arbetsgivare då de står för 52 procent av den privata sysselsättningen och nära en tredjedel av den totala sysselsättningen (SCB, 2001). Undersökningar från OECD indikerar att företag med färre än 20 anställda kan ha 5 gånger så höga kostnader per anställd för att svara upp mot krav som ställs i skatte-, miljö- och arbetsmarknadslagstiftningen, jämfört med större företag (Skr 2002/03:8). Beräkningarna som OECD gjort visar att företagens kostnader för att administrera regelverket inom skatte- arbetsmarknads - och miljöområdena i Sverige uppgår till cirka 30 000 kr per anställd och år för företag med mellan 1 - 19 anställda, samt 6 000 kr per år och anställd för företag med mellan 50 - 500 anställda. Aggregeras kostnaden per anställd till nationell nivå blir de svenska företagens administrativa kostnader för att hantera offentliga arbetsmarknads-, skatte-, och miljöregler cirka 50 miljarder kr/år. Denna korta genomgång av kostnaderna för företagens administrativa bördor visar att detta är ett betydande samhällsproblem, och därför bör hanteras på politisk nivå. För en ytterligare beskrivning av kostnader i relation till andra länder, se Bilaga A.

Den svenska regeringen har som viktigaste näringspolitiska mål att öka tillväxt och sysselsättning i Sverige, och arbetar med att skapa rätt förutsättningar så att företag kan starta, växa och öka antalet anställda. En allt viktigare fråga har på senare tid blivit att underlätta och förenkla de regler som finns för att starta och driva företag, och där har regeringen i skrivelser till riksdagen uttryckt målet att: ”*inom en treårsperiod tydligt minska regelverkens administrativa börda för småföretag*” (Skr 2002/03:8, Skr 1999/2000:148 och Skr 2000/2001:143). Detta är ett viktigt mål som markerar regeringens vilja att minska företagens administrativa börda. Dock saknas det, enligt Näringsdepartementet, en tillräckligt sofistikerad och tillförlitlig metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda, och avsaknaden av mätmetod omöjliggör därmed även en utvärdering av regeringens mål och arbete med regel-förenkling. Mot bakgrund av vad som ovan sagts är det angeläget att utveckla en metod för att mäta regelverkens administrativa börda för företagen, som både regering och näringsliv kan ställa sig bakom.

Avsaknaden av mätmetod är anledningen till att regeringen under juni 2002 lämnade i uppdrag åt ITPS att utveckla en metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda för företagen (Skr 2002/03:8). I detta uppdrag skall hänsyn tas till att mätmetoden ska vara accepterad av såväl regering som näringsliv och skall utgöra ett viktigt instrument för att uppnå en bättre uppföljning, en tydligare målformulering och därmed ett effektivare regelförenklingsarbete. Utöver detta har riksdagen den 18 december 2002 tillkännagivit att ”Regeringen under 2003 skall sätta upp ett kvantitativt mål för regelförenklingsarbetet, i syfte att redan under innevarande mandatperiod påtagligt minska företagens administration av regelverket (rskr 2002/03:74). Vidare beslutade riksdagen att en genomgång av hela det regelverk som berör företagandet skall göras, så att onödiga och krångliga regler kan tas bort. Slutligen anmodades regeringen att utveckla mätmetoder för att fastställa hur regelbördan förändras. Metoden bör vara färdig att användas redan under 2003.”

1.2 Syfte med rapporten

Regeringen gav den 13 juni 2002 ITPS i uppdrag att utveckla en metod för att mäta administrativ börda, vilket redovisas i Bilaga E. Till sin helhet innebär uppdraget att ITPS ska:

- ta fram en konkret definition på begreppet administrativ börda baserat på erfarenheter från andra länder,
- redovisa alternativa mätmetoder, där det skall ingå beräkningar avseende investerings- och genomförandekostnader samt övriga för- och nackdelar med respektive mätmetod, vilket ska vara baserat på erfarenheter från andra länder,
- utveckla en metod som gör det möjligt att kvantitativt mäta och samla in statistik över den administrativa börda som uppstår för företagen till följd av olika regelverk såsom lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd,
- föreslå hur genomförandet av metoden bör organiseras.

En delrapport innehållande en översikt över erfarenheter från andra länder, förslag till definition av begreppet administrativ börda samt för- och nackdelar med olika alternativa metoder presenterades december 2003. Delrapporten utgör tillsammans med det samråd ITPS haft med företrädare för bland annat NNR (Näringslivets nämnd för regelgranskning) och berörda myndigheter ett underlag för denna rapport.

1.3 Disposition av rapporten

Kapitel 1 ger en översiktlig beskrivning av problemet med administrativ börda och syftet med denna rapport. Kapitel 2 för en diskussion om begreppet administrativ börda, samt ger ett förslag till en svensk definition av administrativ börda. Kapitel 3 gör en översiktlig beskrivning av de olika mätmetoderna i Belgien, Danmark och Holland, där respektive mätmetoder avslutas med en enkel sammanfattning. Kapitel 4 gör en genomgång av två olika huvudansatser för att mäta administrativ börda, det vill säga top-down och bottom-up ansatserna. Kapitel 5 avslutas med en presentation av för- och nackdelar med dessa ansatser. Kapitel 6 gör en beskrivning av den föreslagna mätmetodens tekniska utformning. Kapitel 7 presenterar ett förslag till hur mätmetoden ska organiseras och implementeras. Kapitel 7 avslutar rapporten med kommentarer om hur rapporten uppfyller det tidigare presenterade syftet.

2 Vad är administrativ börda för företagen?

Detta kapitel inleds med en kort diskussion om skillnaden mellan regeleffektiviseringsarbete och förenklingen av företagens administrativa arbete, för att fortsätta med en diskussion om vad administrativ börda är. Kapitlet avslutas med ett förslag till en svensk definition av administrativ börda.

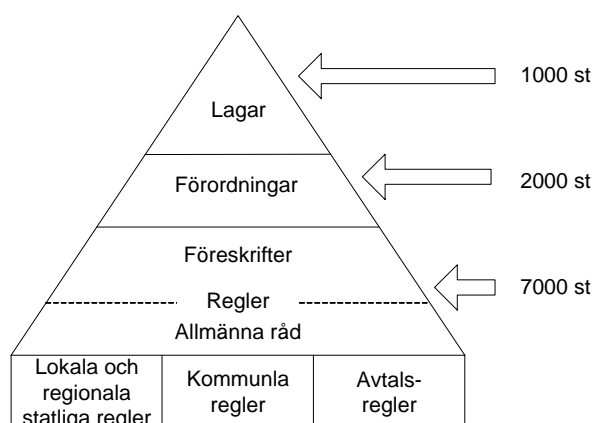
2.1 Regeleffektiviseringsarbete samt förenkling av företagens administrativa arbete

En regel är den länk som kopplar samman regeringens politiska åtgärder riktade mot företag samt en stor av det dagliga administrativa arbetet som sker bland företagen. Mer precist kan man säga att de regler som existerar ger regeringen en operativ möjlighet att styra och kontrollera olika former av beteenden hos företagen, och spelar därför också en viktig roll i ett industriellt samhälle. Över åren har staten inrättat ett massivt och komplext regelverk för att styra företagens beteenden, och den ständiga närvaron av dessa regler har blivit en del av företagen existens, både på gott och ont. Arbetet med att minska den administrativa bördan kan delas upp i två delar, dels arbetet med att effektivisera det befintliga regelverket, samt arbetet med att förenkla det administrativa arbete som utförs på företagen som en följd av detta regelverk. Regeleffektiviseringsarbetet går ut på att vid införlivandet av nya samt förändringar i befintliga regler se till att dessa är effektiva för ändamålet. I detta sammanhang är det viktigt att förstå att den största delen av detta regelverk är av samhällsekonomisk nytta, och att det är den onyttiga delen av detta regelverk som måste avskaffas. Det administrativa förenklingsarbetet går ut på att staten via olika politiska åtgärder arbetar med att förenkla de administrativa aktiviteter som utförs inom företagen för att efterleva de krav som ställs på dem utifrån olika regler. Som exempel kan nämnas olika åtgärder för att öka datortillgängligheten och datorutnyttjandet hos de svenska företagen, ett annat exempel är skapandet av så kallade one-stop shops där företagen endast behöver vända sig till en enda hemsida/portal för att kunna få information om att till exempel starta och driva företag, ladda ner olika blanketter.

2.2 Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd

När det gäller det offentliga reglerings- och beslutssystemet finns tre nivåer: (1) stat, (2) landsting, och (3) kommuner. På alla nivåer har man stöd av en förvaltningsorganisation som ser till att politiken förverkligas. Ser man till riksdagens och regeringens arbete så leder detta i de flesta fall till beslut som på något sätt måste verkställas, vilket till stor del sköts via den statliga förvaltningen och dess verksamhet. I Sverige fattar riksdagen beslut om lagar, regeringen om förordningar och myndigheterna föreskrifter och allmänna råd. Regler är instrument för att verkställa de politiska målen. Andra instrument eller styrmedel är ekonomiska styrmedel och information. Enligt Sterzel (2001) finns det i dag drygt 1000 lagar i Sverige vilka beslutas av riksdagen ensam. Närmast under kommer förordningar som utfärdas av regeringen, av dessa finns det drygt 2000 st. Under dem kommer den offentliga förvaltningen med dess regler vilka är i princip av två slag: (1) föreskrifter som är bindande och (2) vad som kallas allmänna råd som inte är formellt bindande. Dessa råd tillmäts emellertid i praktiken avsevärd betydelse, t.ex. av förvaltningsdomstolarna när de i olika avseenden skall bedöma enskildas och företags handlande. Det finns cirka 7000 "huvudförfattningar" och av dessa är ca 2/3 föreskrifter och 1/3 råd.

Till detta kommer även lokala och regionala statliga regler, kommunala regler, och regler beslutade i olika termer av avtal till exempel gällande arbetsmarknaden. (se Figur 1).



Figur 1: Den svenska regelpyramiden (Sterzel, 2001)

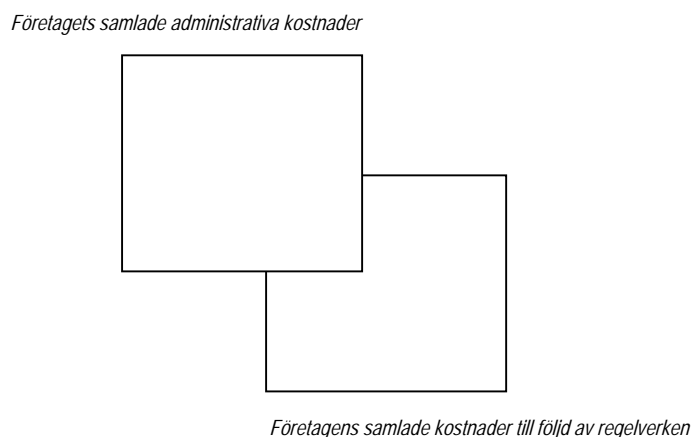
Enligt Sterzel (2001) kan den sammanlagda volymen av myndighetsregler uppskattas till cirka 40 000 sidor, varav ungefär hälften är företagsregler. Den årliga regelproduktionen ligger på ca 5 000 sidor nya eller ändrade regler. Viktigt att påpeka i detta sammanhang är att den största delen av denna regelproduktion är av samhälleekonomisk nytta. Dessutom både effektiviseras och försvinner en stor del av de befintliga reglerna varje år.

I denna rapport kommer hädanefter användandet av termen ”lag” syfta på själva lagen, medan termen ”regel” kommer att syfta på lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd.

2.3 Konceptuellt ramverk för administrativ börda

För att bestämma vad som är den administrativa bördan för företag krävs egentligen två distinktioner. För det första, krävs att man gör *skillnad mellan ett företags administrativa arbete och dess administrativa börda*. Företagen utför mängder av administrativt arbete som genereras utifrån företagets egna interna behov, eller utifrån från krav från kunder, samarbetspartners, underleverantörer, aktieägare, etc. Administrativa bördor är således en delmängd av det administrativa arbete som utförs inom ett företag. För det andra, krävs att vi *skiljer mellan företagets kostnader för reglernas efterlevande och de administrativa kostnaderna* för reglernas efterlevande. De flesta regler genererar någon form av kostnader. Miljölagstiftningen kräver en viss reningsutrustning, brandskyddsföreskrifterna kräver en viss utrustning, skattelagstiftningen kräver att moms ska inbetalas, etc. Dessa regelkrav innebär kostnader för företagen, men hela kostnaden kan inte räknas som en administrativ kostnad. Den administrativa bördan är således en delmängd av företagets totala kostnader för att efterleva regelverken. Företagets administrativa bördor kan sägas bestå av föreningen av dessa två distinktioner, som kan illustreras med figuren 2 nedan. Den övre vänstra kvadraten illustrerar ett företags totala kostnader för dess administrativa arbete, medan den nedre högra kvadraten illustrerar ett företags samlade kostnader för att efterleva samhällets regelverk. Företagets administrativa börda blir då den delen av dess administrativa kostnader som uppstår till följd av regelverkets efterlevnad, dvs. den del av de båda kvadraterna i figuren nedan som överlappar varandra.

Genom att använda kostnadsbegreppet i definitionen av administrativa bördor så kan man i administrativa bördor också innefatta de administrativa aktiviteter som ett företag har men där själva arbetet har lagts ut på andra företag. Många företag, och kanske speciellt de mindre företagen, lägger ut administrativa aktiviteter på andra företag, till exempel årsredovisning och bokföring till revisionsbyråer. En del av dessa "outsourcade" administrativa aktiviteter är relaterade till krav från offentliga myndigheter och bör då också ses som en administrativ börda.



Figur 2: Konceptuell skiss av företagets administrativa bördor

Vidare är det viktigt att ta hänsyn till administrativa återkommande kostnader och administrativa engångskostnader. Bland engångskostnader finns kostnader i form av administrativ utrustning som kan behövas för att utföra det administrativa arbete som återkommande krävs som en följd av en given regel. Det kanske tydligaste exemplet kan vara inköp av en programvara som kan hantera de informationskrav myndigheten har vad gäller arbetsgivaravgifter eller moms. Med detta försök att konceptualisera begreppet administrativ börda kan man säga att fokus kommer att ligga på *informationskraven* relaterade till regelverken, snarare än *innehållskraven*. För att ta ett exempel, det är inte själva arbetsgivaravgiften i sig som är den administrativa bördan, utan kostnaderna förknippade med att till myndigheterna rapportera att korrekt avgift har inbetalats. Om en regel föreskriver en viss säkerhetsutrustning och att existensen av denna rapporteras till myndigheten varje år, så är det inte införskaffandet eller kontrollen av säkerhetsutrustningen, utan själva inrapporteringen av dess existens och funktion som utgör den administrativa bördan – det är informationskravet, inte innehållskravet. Det är vidare så att all information som enligt lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd orsakar företag administrativt arbete (administrativ börda) inte alltid behöver *överföras* till offentliga institutioner men väl upprättas, bearbetas och finnas till hands (lagras) hos företaget vid exempelvis tillsyn. Sådan information skall likställas med information som skall överföras, och exempel på detta är jämställdhetsplaner och skogsvårdsplaner. Informationskraven kan således generera en rad administrativa aktiviteter i företagen: företagen ska förstå kraven, insamla informationen, bearbeta den, dokumentera den och (i vissa fall) överföra den till myndigheter.

I denna rapport kommer hädanefter användandet av termerna "administrativ börda" samt "administrativa kostnader" att ges samma betydelse om inget annat framgår av sammanhanget. Normalt är definitionen att begreppet administrativ börda innefattar både subjektiva (kvalitativa) och objektiva värden (kvantitativa), och att administrativa kostnader endast har objektiva värden (kvantitativa).

2.4 Förslag till svensk definition på administrativ börda

Det finns inget standardiserat sätt att definiera administrativ börda internationellt sett, och ser man till Belgien, Danmark och Holland så har dessa länder utvecklat olika definitioner på begreppet administrativ börda.

I Belgien har man valt att definiera administrativa bördor som *"alla administrativa formaliteter, direkta eller indirekta, relaterade till implementeringen, efterlevande och upprätthållande av en rättighet, förbud eller krav med stöd av lag, beslut, reglering eller internationellt åtagande"* (Agency for Administrative Simplification). I den belgiska definitionen preciseras härigenom inte vad som menas med administrativa formaliteter. Här sägs inte uttalat om det handlar om informationsaspekter eller andra aspekter av administration.

Den definition som man har utvecklat i Danmark och som både regering och näringslivet står bakom lyder *"administrativt arbete är ett företags samlade aktiviteter i relation till lön, personal, räkenskap, utlandshandel, produktion, osv., medan administrativa bördor är en delmängd av det administrativa arbete som utförs inom företagen och som utförs för att möta olika krav från offentliga myndigheter"* (PLS Ramböll). Den danska definitionen är vid, men fokuserar framför allt på arbete. Härigenom skulle således inte kostnader för administration som företaget lagt ut på externa parter komma att ingå. Vidare finns ingen precisering av vad som menas med *"krav från offentliga myndigheter"*. Inte heller den danska definitionen preciserar vad som avses med administrativt arbete.

Den holländska regeringens definition på vad som är administrativ börda har utvecklats av ekonomidepartementet och lyder enligt följande. *"De kostnader som uppstår för att hantera information till följd av olika regler, t.ex. att ta emot, bearbeta, registrera, förvara och tillhandahålla information"* (EIM). Den holländska är den mest precisa av de tre ländernas definitioner. Den utgår från kostnaderna och inkluderar således även externaliserade kostnader. Vidare är den informationsbaserad, dvs. den lyfter fram informationskraven i definitionen. Den holländska definitionen är den av de tre som enligt vår bedömning bäst fångar den konceptualisering som vi gjort i figuren 2 ovan.

Utifrån ovanstående diskussion tror vi att nedanstående skulle vara ett fruktbart sätt att definiera administrativ börda för svenska förhållanden:

"administrativ börda är företagets kostnader för att upprätta, lagra och till myndigheter överföra tvingande information".

Med kostnader menas att de dels är av intern natur såsom löner för utföraren och för material/utrustning men även av extern natur såsom att lägga ut uppdraget eller delar därav för att få fram uppgifterna. Kan även vara återkommande eller engångskostnader, samt kostnader som uppstår vid tillsyn av myndighet. Att upprätta innebär att samla in och bearbeta information. Att lagra innebär att all information som enligt lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd orsakar företag administrativt arbete behöver inte överföras till offentliga institutioner men väl upprättas och finnas till hands (lagras) vid exempelvis tillsyn. Att överföra information till myndigheten kan göras via olika kanaler (brev, e-brev, Internetformulär etc.). Tvingande i denna definition pekar på att det är ett krav som ställs på företaget utifrån en lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd.

3 Översiktlig beskrivning av olika mätmetoder för administrativ börda

Inom EU finns exempel på länder som har utvecklat egna mätmetoder, där kanske Belgien, Nederländerna och Danmark har kommit längst. Detta kapitel gör en översiktlig beskrivning av respektive länders mätmetoder.

3.1 Belgien

I Belgien har man arbetat efter två metoder, dels en *makroekonomisk* studie av den administrativa bördan hos företagen, vilket genomfördes via enkätstudier. Den andra metoden går ut på att via en *mikroekonomisk* mätmetod mäta de administrativa bördorna i företagen.

Den makroekonomiska mätmetoden används för att undersöka företagarnas syn på den existerande administrativa bördan. Studien genomförs som en enkätundersökning där företag blir tillfrågade om de administrativa bördorna inom företaget. Den första studien genomfördes av Bureau federal du plan (1999), som inte utvecklade en egen metod utan baserade sin undersökning på en OECD-undersökning som tidigare utförts. Undersökningen var begränsad så till vida att den enbart undersökte tre lagstiftningsområden som genererade administrativa procedurer i företagen; arbetsmarknad, miljö och skatter. Anledningen till detta val är att dessa tre lagstiftningsområden bidrar till den största delen av företagets administrativa börda. Ett enkelt sätt att beskriva mätmetoden är att ge ett exempel på hur man gick tillväga vid deras mätning. Utifrån de tre lagstiftningsområden som valts för undersökningen så genomfördes ett urval på 324 företag för att belysa arbetsmarknadslagstiftningen, 317 företag inom miljö, och 351 företag inom skattelagstiftningen. Företagen delades in efter storlek och ifall de var producerande-, eller tjänsteföretag, vilket gjorde att totalt nio klasser skapades. Tjänsteföretagen i sin tur delades in i två olika klasser, tjänster som är fysiska (tangible) och tjänster som är icke fysiska (intangible). Företag utan anställda och företag med fler än 500 anställda undersöktes inte och inte heller företag inom fiskerieringen inkluderades i denna undersökning. I undersökningen frågades huruvida de administrativa bördorna inom företaget orsakas av interna eller externa kostnader. De interna kostnaderna per företag beräknas via antal timmar som läggs ner varje år för att tillmötesgå de administrativa kraven multiplicerat med företagets interna kostnad per timma. Externa kostnader är de kostnader företaget har för att lägga ut vissa administrativa aktiviteter utanför företaget, till exempel av företagets årsredovisning till extern revisor. De totala kostnaderna för administrativa krav per företag är summan av dess interna kostnader och externa kostnader, vilket kombineras till en indikator. Den totala indikatorn har sedan använts och räknats upp för hela den belgiska ekonomin med avseende på fördelningen av de nio klasserna av företag.

I juli år 2000 beslutade den belgiska regeringen att utveckla en mikroekonomisk mätmetod för att kunna genomföra mätningar av de administrativa bördorna inom företagen. Den mikroekonomiska metoden har utvecklats av Agency for Administrative Simplification i Belgien. Mätmetoden går i korthet ut på att mäta de olika administrativa procedurerna som sker inom ett företag för att efterleva ett krav utifrån någon form av offentligt reglering. Den mikroekonomiska mätmetoden gör ingen mätning av kostnad eller tidsåtgång vad gäller den administrativa bördan. Systemet är i stället baserat på ett index där man kan följa hur olika åtgärder och förändringar av regelverket påverkar den administrativa bördan.

I den mikroekonomiska metoden är principen att varje enskild administrativ procedur ska utvärderas. Man vill här skapa ett index för administrativ börda på ett annat sätt än att mäta arbetskraftskostnad eller tid för varje procedur. En väldigt enkel översikt av mätmetoden kan se ut som följande:

1. Varje del av en administrativ procedur återges av en indikator. Dessa indikatorer bestäms i samråd med näringslivsorganisationer.
2. Varje indikator delas i sin tur in i olika alternativ där varje alternativ får ett index/vikt.
3. Summan av indexvärdena summeras för att visa den administrativa bördan för varje formalitet/administrativ procedur. Jämförelser kan då göras mellan olika formaliteter.
4. Summan av alla index för en administrativ procedur multipliceras med antal gånger per år som formaliteten måste genomföras och med antal företag som måste utföra den. Detta ”globala” index ger en tydlig bild av den administrativa börda som läggs på den som enligt lag är skyldiga att utföra respektive formalitet

Syftet med den mikroekonomiska mätmetoden är att kunna visa ett index för bördan inom de olika områdena och bedöma åtgärder innan de genomförs. Metoden används som ett styrinstrument och man kan på det sättet välja den förändring som innebär lägst administrativ börda för företagen. Grundidén är att göra en lista över all information som efterfrågas från företagen av regeringen på federal nivå. Den första inventeringen visar hur många gånger samma information efterfrågas från företagen. Detta ska undvikas genom att skapa en databas där all tillgänglig information sparas vilken är tillgänglig för alla myndigheter och departement som har användning av informationen. Detta arbete avslöjar även administrativa procedurer som kan tas bort p.g.a. att de är kopplade till regleringar som inte längre gäller. Den stora fördelen med denna metod är att man ex ante kan beräkna resultatet av olika förändringar och därför välja den som ger den största minskningen av det totala indexet för den administrativa bördan.

Ett av problemen är att utveckla ett viktsystem som bäst kan visa den administrativa börda som läggs på företagen, dvs. den kostnad som företagen måste bära. Företag är ingen homogen grupp, förbättring för vissa företag kan ses som försämringar för andra företag. Detta gör att olika viktsystem skulle kunna behövas för små och stora företag. Ytterligare en nackdel är att det krävs mycket arbete innan systemet kan användas i och med att man måste göra en inventering av alla regler, vilket tar tid och är kostsamt. Nedanstående figur 3 är en sammanfattning av dessa två olika mätmetoder för administrativ börda som används i Belgien.

	Makrometoden	Mikrometoden
Enkätintervju	ca 1000 företag	-
Gruppdiskussioner	-	Bedömning av parametrar inom processerna.
Syfte	Att mäta företagets uppfattning om den befintliga administrativa bördan.	Att använda som styrinstrument inför nya regler och förändring av befintliga regler.
Databas	-	Ja
Kvantitativ eller kvalitativ	Kvalitativ	Kvantitativ
Ex-ante eller ex-post	Ex post	Ex ante
Styrmedel	Kanske	Ja
Mätenhet	Monetär enhet	Index
Målsättning för regelförenklingsarbetet	Det belgiska parlamentet beslutade 1999 att minska den administrativa bördan med 10 % inom två år och med 25 % fram till 2003.	

Figur 3: Sammanfattning av Mikro- och Makrometoden

3.2 Danmark

Arbetet med regelförenkling i Danmark kan delas in i två huvudområden där det första området ser över tilltänkta nya regler, och det andra området ser över existerande regler. Inom det första området finns det fyra olika metoder, varav tre av dessa metoder involverar företagen i själva utvärderingen av de administrativa konsekvenserna som ett tilltänkt lagförslag kan ha. Dessa tre metoder är "testpaneler", "fokuspaneler" samt "testgrupper". Den fjärde metoden är en expertutvärdering som görs av myndigheten själv. Inom det andra området för regelförenkling ligger fokus på existerande regler, och där använder man sig av en metod som kallas för "modellföretagen". Denna metod har till uppgift att uppskatta den administrativa börda som finns för näringslivet som helhet och att följa utvecklingen av denna över tiden.

Testpanelen är ett verktyg som myndigheter i Danmark kan använda sig av för att mäta den administrativa konsekvensen av ett lagförslag som påverkar näringslivet. Testpanelen består egentligen av 3 olika paneler om vardera 500 företag, totalt alltså 1500 företag i Danmark. Dessa paneler har till uppgift att uppskatta administrativa bördor/konsekvenser till följd av tilltänkta regler. Testpanelerna är frivilliga för företagen och företagen kompenseras heller ej för sitt deltagande. Panelerna ska vara representativa i förhållande till bransch, antal anställda och företagsform. På basis av den respons som man får från företagen i panelerna så är det möjligt att uppskatta effekterna av ett lagförslag på näringslivet som helhet. Testpanelen är lämplig att använda sig av för att utvärdera ny lagstiftning som på ett eller annat sätt kan påverka alla former av företag i näringslivet, det vill säga oberoende av bransch och storlek. Ifall ett nytt lagförslag endast förändrar den existerande administrativa bördan marginellt så är det inte nödvändigt att utnyttja testpanelen. Det måste även vara ett förslag som är under genomarbetning eftersom tanken med utvärderingen från testpanelerna är att dessa ska kunna inkluderas i förberedelserna av ett nytt lagförslag.

Fokuspanelen består av företag som är valda för att utvärdera de administrativa konsekvenserna av en tilltänkt regel som påverkar näringslivet i en specifik branch/del. Fokuspanelen används speciellt för det lagförslag som den ska utvärdera. Beroende på storlek av målgruppen så består en fokusgrupp av cirka 70 företag och där de deltagande företagen slumpmässigt dras från relevant bransch i företagsdatabasen hos Statistiska Centralbyrån i Danmark. Precis som med testpanelerna så har de olika departementen möjlighet att använda sig av testpanelen för att testa konsekvenserna av ett eventuellt lagförslag.

Testgruppen kan vara ett komplement eller ett alternativ till panelerna och lägger större vikt vid den kvalitativa aspekten av administrativa bördor. Testgruppen består av ett litet antal företag, cirka 5-10 företag, som påverkas av lagstiftningen, den utfärdande myndigheten, och eventuellt experter inom området, till exempel revisorer. Till skillnad från testpaneler och fokuspaneler, så är testgruppen inbjuden till diskussion när ett eventuellt tilltänkt lagförslag diskuteras. Utöver möjligheten att uppskatta de administrativa konsekvenserna så har en testgrupp fördelen av att aktivt kunna delta i utformningen av lagförslaget så att den bättre tar hänsyn till företagens administrativa rutiner. Expertutvärdering är ett annat sätt att uppskatta de administrativa konsekvenser som ett tilltänkt lagförslag kan ha, genom att den utfärdande myndigheten själv gör en uppskattning av de administrativa konsekvenserna för företagen. En expertutvärdering kan till exempel tillämpas i de fall där regeln medför nya förpliktelser som inget företag har erfarenhet av eller som mycket få företag blir påverkad av.

För att få en bild av utvecklingen av de faktiska administrativa bördorna för näringslivet i Danmark har näringsministeriet utvecklat en mätmetod för detta, det så kallade ”modellföretagen”. Modellföretagen är en metod för att mäta utvecklingen av den existerande administrativa bördan i Danmark, och består av cirka 1000 typiska danska företag som representerar danskt näringsliv med hänsyn till storlek och bransch. Modellföretagen intervjuas en gång per år, och på basis av dessa intervjuer görs en sammanställning varje år av den administrativa bördan hos företagen i Danmark. När så dessa bördor sammanställs år efter år så kan man få en uppfattning av utveckling av de administrativa bördorna. Modellföretagen ger dock en ganska bred och grov bild av de administrativa bördorna för danskt näringsliv, i och med den statistiska osäkerheten. Mätningarna i modellföretagen kan dock med tiden ge en indikation i vilken riktning utvecklingen av de administrativa bördorna går åt för näringslivet som helhet. Likaledes kan man använda mätningarna på modellföretagen för att komma åt orsakerna till de administrativa bördorna och därigenom möjliga insatsområden för att minska de existerande bördorna. Utvecklingen av de faktiska administrativa bördorna är beroende av många olika anledningar: antagandet av nya regler, förenkling och förbättring av regler som har existerat i många år, ändringar i den offentliga administrationen av regler, och ändringar i företagets hanteringar av regler. Nedanstående figur 4 är en sammanfattning av de olika mätmetoderna som återfinns i Danmark.

	Testpanel	Fokuspanel	Testgrupp	Expertutvärd.	Modellföretag
Enkätintervju	1500 företag	Ca 70 företag	-	-	
Telefonintervju	-	-	-	-	ca 200 ftg/år
Personliga intervjuer	-	-	-	-	ca 60 ftg/år
Expertintervjuer	-	-	Ca 5-10 företag	-	-
Syfte	Mäter förväntade konsekvenser av tilltänkta regler för näringslivet som helhet	Mäter förväntade konsekvenser av tilltänkta regler för en specifik bransch	Testgruppen är ett komplement till panelerna och lägger större vikt vid de kvalitativa aspekterna	Myndigheten själv gör en uppskattning	Mäter utvecklingen av adm. bördan för existerande regler för näringslivet som helhet
Databas	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Tidsåtgång för mätning	Ca 20 dagar	Ca 20 dagar	-	-	-
Kvantitativ eller kvalitativ	Kvantitativ	Kvantitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvantitativ och kvalitativ
Effektivitetskrav på:	-	-	-	-	Företaget
Utvecklingskostnad	Ca 500 000 dkr	Ca 500 000 dkr	-	-	5 miljoner dkr/3 år
Mätkostnad	50 000 dkr/år	40 000 dkr/år	<10 000 dkr/år	-	500 000 dkr/år
Målsättning för regelförenklingensarbete	I Danmark har man valt att sätta upp ett mål på för minskningen av den administrativa bördan för företagen på 25 % till år 2010.				

Figur 4: Sammanfattning av olika metoder för att mäta administrativ börda i Danmark

3.3 Holland

Mätmetoder för administrativ börda i Holland kan i princip sammanfattas i Mistralmetoden. Mistralmetoden utgår från ett "bottom-up" perspektiv där man fokuserar på en specifik lagstiftning eller ett specifikt lagstiftningsområde. Mistral bygger på principen att all informationshantering till följd av olika regelverk genererar administrativa kostnader för företagen. All informationshantering och därmed administrativ börda är dock inte onödig då en stor del av det administrativa arbetet skulle utföras oavsett om det fanns ett krav från myndigheterna eller inte. Informationshanteringen kan delas in i ett antal olika aktiviteter som vart och ett tar en viss tid och därmed kostnad i anspråk, t ex att ta emot, bearbeta, registrera, förvara och tillhandahålla information. Genom Mistral fastställs en genomsnittlig tid och kostnad för varje aktivitet. Engångskostnader som kan uppstå till följd av olika uppgiftslämnarkrav beräknas dock separat, t ex om det krävs investeringar i olika typer av utrustning. Det går att dela in Mistralmetoden i två olika delar: Quick Scan och baselinemätningar. En Quick Scan har till uppgift att generera översiktlig information om den administrativa bördan för ett helt lagstiftningsområde. En baselinemätning i sin tur har till uppgift att ge fördjupad information om specifika regler. Nedanstående figur 5 är en sammanfattning av de olika mätmetoderna som återfinns i Holland.

	Mistral Quick Scan	Baselinemätning
Datainsamlingsteknik	Skrivbordsstudie	Studier i företag Studier i labmiljö Expertintervjuer
Syfte	Skanning av ett lagstiftningsområde för att identifiera informationskrav mellan företag och myndighet.	Fördjupad undersökning av specifika regler för att identifiera administrativa kostnader för dessa i företagen.
Databas	JA	JA
Tidsåtgång för undersökning	1-2 månader	3-5 månader
Mätkostnad	ca 500 000 skr/mätning	ca 700 000 skr/mätning
Ex-ante eller ex-post	Ex-ante + Ex-post	Ex-ante + Ex-post
Top-down eller bottom-up	Bottom-up	Bottom-up
Styrmedel	JA	JA
Mätenhet	Euro	Euro
Effektivitetskrav på:	Regelverket	Regelverket
Målsättning för regelförenklingsarbetet	Det holländska parlamentets målsättning för regelförenklingsarbetet är att inom en fyraårsperiod (2002-2006) ska varje departement minska de administrativa bördorna med 20 %, vilket innebär en minskning med 5 % per år.	

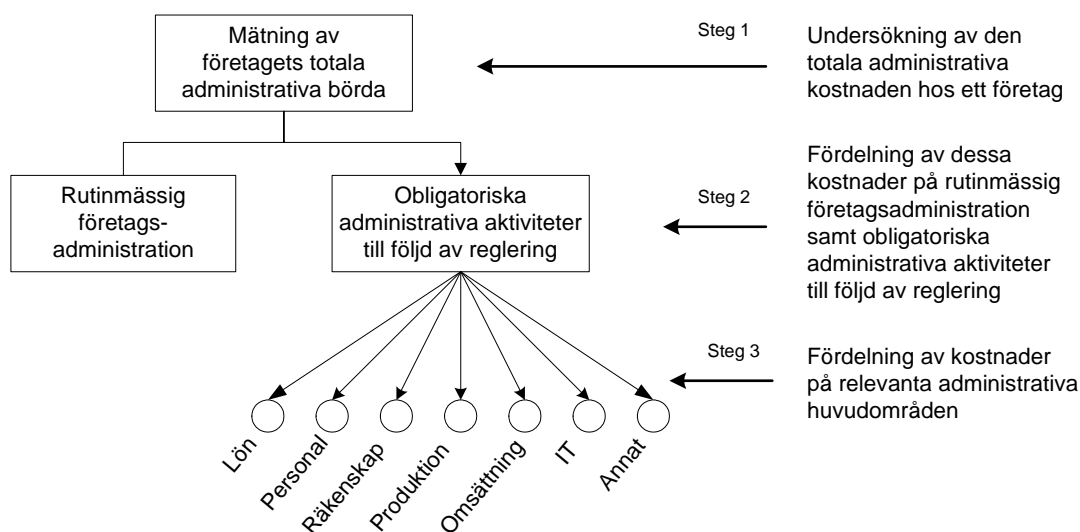
Figur 5: Sammanfattning av den holländska mätmetoden Mistral.

4. Två huvudansatser för att mäta administrativ börda

Det finns två huvudansatser för att mäta administrativ börda: top-down ansatsen och bottom-up ansatsen. Detta kapitel inleds med en kort beskrivning av dessa ansatser för att sedan göra en sammanställning av de för- och nackdelar som finns för dessa två ansatser. Kapitlet avslutas med en diskussion och motivering av val av mätmetod för svenska förhållanden.

4.1 Top-down ansatsen

En top-down ansats innebär i detta fall att undersökningen tar sin utgångspunkt i de företag för vilka den administrativa bördan ska mätas och att denna börda sedan fördelas över olika lagstiftningsområden. I tidigare internationella studier har mätmetoderna varierat mellan post-enkäter, telefonintervjuer, personliga intervjuer samt kombinationer av dessa. Tidigare studier har också varit urvalsundersökningar. Utifrån undersökningar av denna typ kan inte bara den administrativa bördan beräknas utan också den totala administrativa kostnaden för olika typer av företag. Det finns därmed en möjlighet att undersöka hur företagen internt jobbar med administration och hur företagen själva försöker reducera eller implementera arbetet med att hantera olika regler. Målsättningen med en top-down undersökning är att de administrativa bördorna ska kunna fördelas på olika administrativa områden (se Figur 6).

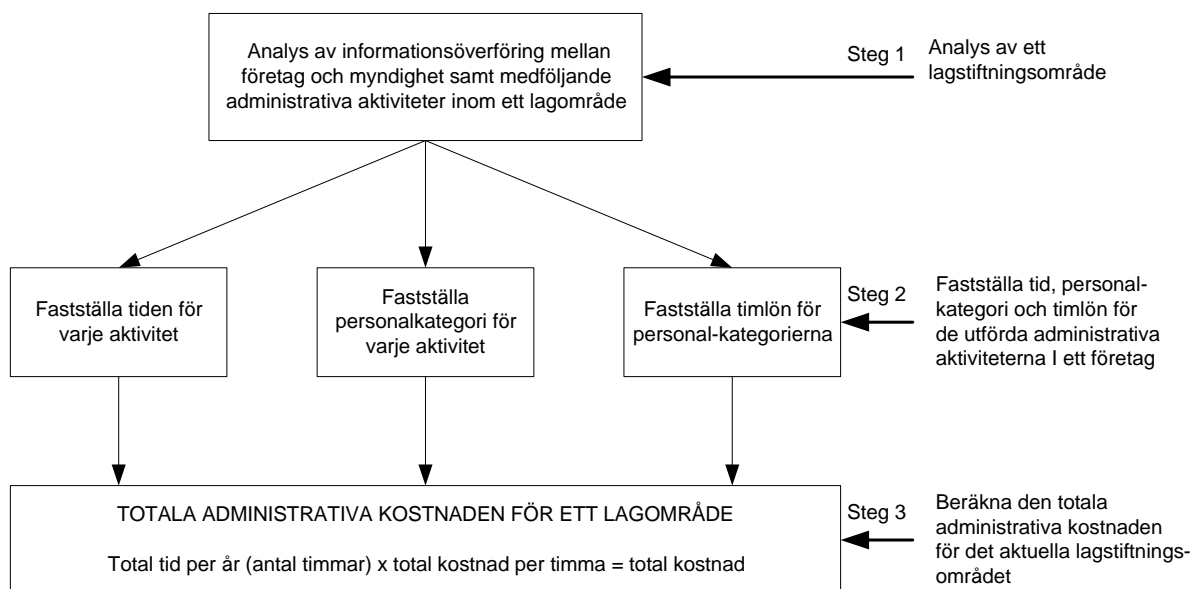


Figur 6: Olika undersökningsfaser i top-down ansatsen (Nijsen & Vellinga, 2002)

Som tidigare nämnts så sker den här typen av undersökningar/mätningar vanligtvis genom enkätundersökningar. Ett representativt urval av företag undersöks för att få kunna uppskatta de administrativa bördorna och övrig relevant information för näringslivet som helhet. En sådan här mätning är relativt enkel (i detta sammanhang) att genomföra och kan därför också genomföras relativt snabbt, dessutom är kostnaden för att genomföra en mätning relativt sett låg. En viktig fördel med denna typ av mätning är att det även går att fånga upp olika kvalitativa aspekter i relation till administrativ börda, som till exempel den administrativa infrastrukturen hos företag vilket möjliggör best-practice jämförelser. Se Bilaga B för en beskrivning över hur mätmetoden skulle kunna se ut och fungera i svenska förhållanden.

4.2 Bottom-up ansatsen

Den grundläggande principen i bottom-up ansatsen är att genomföra en mätning av ett lagstiftningsområde där man ser på de informationsöverföringar och dess olika aktiviteter som krävs på företagen för att efterleva de regelkraven. Att mäta via en bottom-up ansats kräver stora resurser när en mätning av ett lagstiftningsområde ska ske för första gången, en så kallad "nollbas-mätning". Utgångspunkten är att starta med en kartläggning av ett lagstiftningsområde där man i samråd med ansvariga myndigheter inventerar den informationsöverföring som existerar mellan myndighet och företag inom detta område. Kartläggningen har till uppgift att urskilja de regler som bidrar mest till den administrativa bördan för företagen. Dessa regler väljs sedan ut för att genomgå en fördjupad undersökning där man fastställer tid, taxa (personalkategori) och frekvens för de aktiviteter som orsakas av en reglering. All data som samlas in kommer att matas in i en databas där dessa uppgifter bearbetas för att få fram den totala administrativa kostnaden för detta specifika lagstiftningsområde. Målet med denna form av mätning är att kunna genomföra tillräckligt många mätningar av lagstiftningsområden för att så småningom kunna göra en uppskattning av den totala administrativa bördan för näringslivet som helhet (se Figur 7).



Figur 7: Olika undersökningsfaser i bottom-up ansatsen (Nijsen & Vellinga, 2002)

Det är även möjligt att bryta ner och härleda den administrativa bördan per lagstiftningsområde på bransch, företagsform och storlek på företag. Utifrån den redan tidigare genomförda kartläggning som gjorts av lagstiftningsområdet så har man också kunna fastställa de branscher, företagsformer och storlekar på företag som direkt påverkas av regleringen inom lagstiftningsområdet. Informationen om den kostnad som ett lagstiftningsområde genererar för olika typer av branscher, företagsformer och storlek på företag, och med hjälp av den statistik som finns om totalpopulationen gör det möjligt att med stor säkerhet uttala sig om bördan för den totala populationen i en bransch. Det går även att bryta ner och uppskatta bördan per företagsform och storlek på företag i dessa branscher.

4.3 För- och nackdelar med respektive ansats

Dessa två ansatser är olika till sin natur där den ena har företaget som mät- och analysenhet och den andra har ett lagstiftningsområde med dess lagar, förordningar, föreskrifter eller allmänna råd som mät och analysenhet, vilket också gör att dessa två mätmetoder har olika för- och nackdelar som kan sammanfattas enligt Figur 8.

Relevant aspekt	Top-down mätning	Bottom-up mätning
Datainsamlingsteknik	Skrivbordsstudie Enkätundersökning	Skrivbordsstudier Studier på företag* Studier i labmiljö* Expertintervjuer
Mät- och analysenhet	Företaget	Informationskrav genererad av reglering
Resultat på näringslivet som helhet	+	-/+
Snabb översikt av administrativa bördor genererad av lagstiftningsområden	+	+
Ex-post uppskattning	+	+
Ex-ante uppskattning	-	+
Möjlighet att utvärdera alternativ reglering	-	+
Precision av resultat	-	+
Acceptans av resultat	-	+
Kostnad på kort sikt	Relativt sett låg	Relativt sett hög
Kostnad på lång sikt	Relativt sett låg	Relativt sett låg
Kostnadseffektivitet	-	+

+ = en fördel eller styrka

- = nackdel eller svaghet

* Tidsstudier där tid, taxa och frekvens för aktiviteter mäts

Figur 8: Fördelar och nackdelar av respektive ansats (Bearbetad utifrån Van der Burg en Nijsen, 1998)

En top-down mätning av de administrativa bördorna genomförs oftast via en enkätundersökning med företaget som både mät- och analysenhet. Att mäta via enkätundersökningar är i jämförelse en relativt enkel procedur i detta sammanhang där man med hjälp av en större enkätundersökning relativt snabbt kan göra en uppskattning av den administrativa bördan för näringslivet som helhet. En av svagheterna med typ av mätning är att den endast är reaktiv på det sättet att den ger ett mått på den administrativa bördan efter att regler har införts och förändrats (ex-post), till skillnad från en top-down ansats som även har förmågan att vara proaktiv, det vill säga att man via detta instrument kan genomföra konsekvensanalyser av både tilltänkta regler samt förändringar i redan existerande regler (ex-ante). Risken är dessutom stor att man i en enkätundersökning får subjektiva svar eftersom respondenterna många gånger har olika förförståelse och attityder till administrativ börda. Det kan även finnas svårigheter för respondenterna att skilja på vad eller vem som är orsaken till bördan, man kan många gånger blanda ihop krav som kommer från olika myndigheter men även krav som kommer från offentliga aktörer och privata aktörer. Respondenterna kan även blanda ihop administrativ börda genererad från olika lagstiftningsområden. Denna subjektivitet resulterar mest troligt i en jämförelsevis större felmarginal och osäkerhet i resultatet. Utöver problemen med subjektiviteten i undersökningen så finns även mätfel som kan orsakas av att den urvalspopulation som tas ut inte speglar populationen som helhet. Svårigheten ligger även i att få en bra balans mellan detaljrikedom och lämplig storlek på enkäten.

En mätning som utgår från en bottom-up ansats startar oftast med en skrivbordsstudie där en kartläggning av existerande regler inom olika eller utvalda lagstiftningsområden, t ex skatte-, miljö, eller arbetsmarknadslagstiftningen genomförs. Syftet är att identifiera de viktigaste reglerna inom lagstiftningsområdet och identifiera alla krav på informationsöverföring mellan myndighet och företag. Därefter genomförs fördjupade undersökningar på vissa utvalda regler där data samlas in via studier i företag, i laboratoriemiljö samt expertintervjuer (kombination av expert- och gruppdiskussioner, samt tidsstudier). En sådan här mätning har givetvis en större detaljeringsgrad och därmed också en större trovärdighet i sina siffror om de administrativa bördorna. Resultatet som erhålls i första hand är den administrativa bördan per lagstiftningsområde, men ju fler lagstiftningsområden som kartläggs och mäts desto större möjlighet finns det att uttala sig om den administrativa bördan för näringslivet som helhet. I denna mätmetod finns det även inbyggt en möjlighet att relativt snabbt få en grov uppfattning av den administrativa bördan för ett lagstiftningsområde, detta genom att man via en kartläggning av ett lagstiftningsområde får fram relativt detaljerad information om vilka informationskrav samt meddelanden som skickas mellan företag och myndighet. Kan man då relatera denna information till så kallade ”standardiserade administrativa aktiviteter” så kan man även göra en grov beräkning av kostnaderna för detta lagstiftningsområde. Här finns alltså en möjlighet att via parallella kartläggningar av de största lagstiftningsområdena relativt snabbt få tillgång till en grov beräkning av de administrativa bördorna för näringslivet som helhet. En av de största fördelarna med denna mätmetod är användbarheten det vill säga att den både kan användas som instrument vid konsekvensanalyser där tilltänkta regler samt förändringar i existerande regler kan utvärderas, samt att den mäter den administrativa bördan för hela näringslivet över tiden. I och med denna mätmetod går det att identifiera alla informationskrav och meddelanden som sker mellan ett företag och ansvariga myndigheter, samt att man även kan härleda kostnaden (tid, taxa, frekvens) för de administrativa aktiviteter som måste till för att efterleva detta krav. Denna detaljeringsgrad i mätningarna gör att resultaten som uppnås med denna mätmetod har en hög tillförlitlighet, och gör att resultaten kommer att jämförbart ha en större acceptans bland myndigheter, näringsliv samt andra aktörer.

4.4 Vilken mätmetod är den bästa för svenska förhållanden?

Den största skillnaden mellan dessa ansatser ligger i valet av mät- och analysenhet och som ett resultat av detta också datainsamlingsteknik. Resultatet blir två olika mätmetoder med olika a) nytta, b) trovärdighet, samt c) kostnad och kostnadseffektivitet.

Nyttan handlar om att effektivisera nya och existerande regler, samt bidrag till det arbete som utförs av regeringen där man via olika policyåtgärder riktade mot företag vill påverka företagens beteende vid kontakter med myndigheter (datorinförskaffande, datorutbildning etc.) men även arbetet med att förenkla för företagen i dess kontakter med myndigheterna (one-stop shops etc.). En bottom-up ansats kan vara ett instrument för myndigheter vid införandet av nya regler där de kan pröva olika lagförslag för att se vilken som är mest effektiv, det vill säga genererar minst administrativ börda för företagen. Denna typ av mätmetod och dess databas kan även användas av myndigheterna för att se hur olika förändringar i en regel påverkar den administrativa bördan för företagen. Varje förändring av en regel rapporteras in till ett kontrollorgan som sedan matar in informationen i en databas, vilket gör att man kan följa förändringar inom ett lagstiftningsområde från år till år och på så vis även kunna mäta minskningar eller ökning av den administrativa bördan jämfört med nollmätningen.

Mätmetoden ger också via de fördjupade undersökningarna en hög detaljeringsgrad över hur de olika reglerna påverkar olika branscher samt även företagsformer och storlek på företag i dessa branscher. Utöver detta ger även mätmetoden både riksdag och regering en möjlighet att sätta upp ett kvantitativt mål för sitt regelförenklingsarbete.

En top-down ansats har mer begränsad nytta då den egentligen inte aktivt bidrar till regeleffektivisering. Den möjlighet som ändå finns för detta ligger i att man via den härledning som sker av den administrativa bördan på relevanta administrativa huvudområden. Fördelen med denna typ av mätmetod ligger i de kvalitativa kunskaperna som erhålls om hur företagen arbetar med att efterleva de olika krav som ställs på dem via regler. Här finns det en god möjlighet för både regering och myndigheter att få en bra insyn i företagens administrativa infrastruktur, till exempel datortillgänglighet, datormognad, samt uppkoppling mot Internet. Detta skulle kunna medföra att både riksdag och regering på ett mer effektivt sätt skulle kunna sätta in relevanta åtgärder för att kunna styra företagens beteende i detta område, men även påverka myndigheternas arbete med att förbättra servicen gentemot företagen, med till exempel one-stop shops. Även denna mätmetod ger en möjlighet att sätta upp ett kvantitativt mål för sitt regelförenklingsarbete.

Trovärdigheten är kanske den viktigaste faktorn vid val av mätmetod. Arbetet med att effektivisera regler samt underlätta för företagen i deras kontakter med myndigheterna men också det mål som sätts upp av riksdag och regering för detta arbete måste sättas i relation till den subjektivitet som finns i de olika mätmetoderna. Utöver detta måste även näringslivet med dess olika aktörer kunna lita på att de siffror som presenteras är tillförlitliga. En mätmetod med en top-down ansats resulterar i jämförelsevis större felmarginaler eftersom de data som samlas in i högre grad är en subjektiv uppfattning erhållen utifrån enkätintervjuer med olika representanter för företagen. En bottom-up ansats ger mer detaljerad kunskap om de kostnader som genereras i samband med de olika administrativa aktiviteter som sker i företagen som en följd av olika regler, och anses av de flesta experter inom området ge en stor tillförlitlighet i sina siffror.

Kostnaden för att utföra mätningar med dessa mätmetoder är även det en viktig faktor att ta hänsyn till vid val av mätmetod. Initialt är kostnaden för en mätmetod med en top-down ansats billigare jämfört med en mätmetod med en bottom-up ansats. Anledningen till att mätningar med en bottom-up ansats initialt är mer kostsam beror på de stora kostnader som ligger i de detaljerade undersökningar (nollbas-mätningar) av lagstiftningsområdena som genomförs där man går igenom alla lagar paragraf för paragraf för att identifiera de informationsöverföringar som finns mellan företag och myndighet samt de undersökningar av vilka kostnader detta genererar hos företagen. Dessa mätkostnader minskar avsevärt när man i ett andra steg går över till att årligen se över de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde, det vill säga införandet av nya regler samt förändringar av existerande regler. Som exempel på detta kan man utgå från den danska mätmetoden ”modellföretagen” som under sina åtta första år kommer att kosta cirka 9-10 miljoner kronor i att utveckla och driva, och har en årlig kostnad på cirka 0,5 miljoner kronor. Jämförelsevis kan man se att man i Holland under de senaste åtta åren hunnit med att både utveckla mätmetoden samt undersöka 95 % av alla lagar till en kostnad på cirka 18-20 miljoner kr. Utifrån denna jämförelse skulle man kunna påstå att mätningar med en top-down ansats kostar mindre, och värt att påpeka i detta sammanhang är att mätningarna med en bottom-up ansats ger, som vi tidigare beskrivit, en större nytta. Ifall exemplet gäller för en längre tidsperiod på låt oss säga trettio år så har dessa båda mätmetoder i princip kostat lika mycket, det vill säga cirka 20-25 miljoner kronor i båda fallen.

Som vi redan tidigare har nämnt så ger en bottom-up ansats en större nytta och sätter man detta i relation till kvalitén på resultatet som uppnås med dessa mätningar så går det att påstå att en mätmetod med en bottom-up ansats är mer kostnadseffektiv på lång sikt.

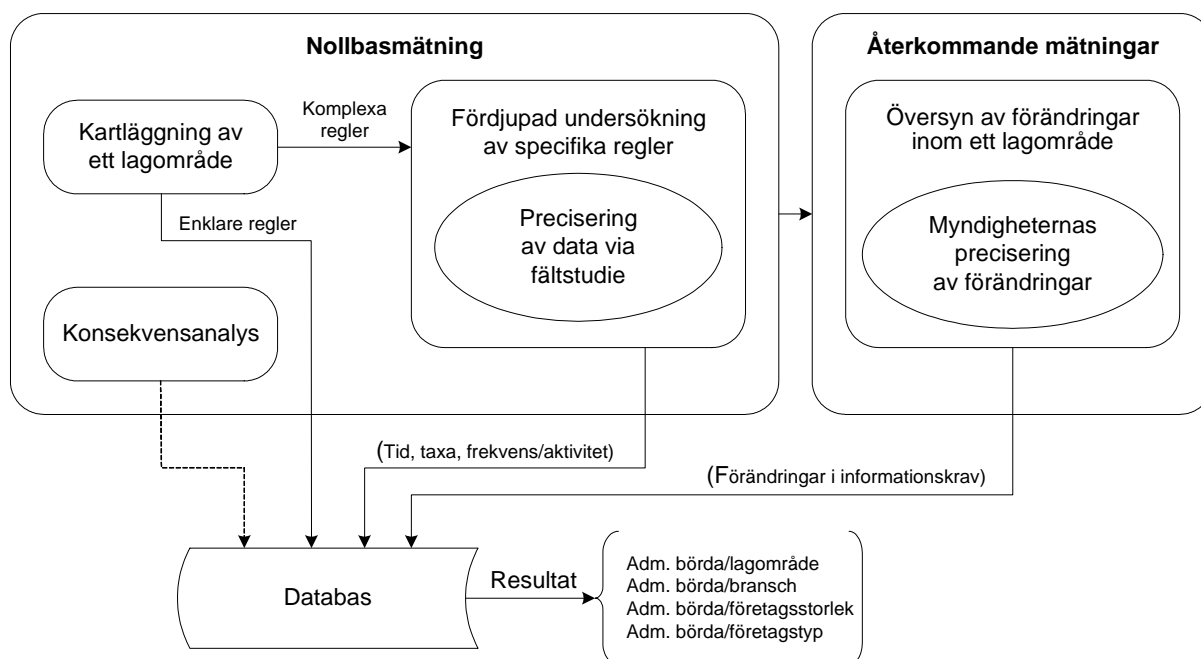
Den samlade bedömningen är att ITPS anser att en mätmetod som använder sig av en bottom-up ansats är att föredra jämfört med en mätmetod med en top-down ansats. En sådan mätansats ligger därför till grund för utvecklingen av förslaget i denna rapport. Först av allt kommer en beskrivning av mätmetodens tekniska utformning att ske, därefter förs en diskussion om hur mätmetoden bör organiseras för att avslutas med en diskussion om hur mätmetoden eventuellt kan implementeras i Sverige.

5 Mätmetodens tekniska utformning

Detta kapitel har till uppgift att beskriva mätmetodens tekniska utformning, där kartläggningen av ett lagstiftningsområde, de fördjupade undersökningarna av specifika regler, översynen av de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde, konsekvensanalyser, samt databasen kommer att vara centrala.

5.1 Övergripande modell över mätmetoden

Mätmetoden kan i princip delas in i två faser, det vill säga den första nollbasmätningen som genomförs inom ett lagstiftningsområde för att uppskatta den administrativa bördan som detta lagstiftningsområde genererar för företagen vid ett givet utgångsläge. Den andra fasen går ut på att genomföra en översyn på årsbasis av de förändringar som skett inom ett lagstiftningsområde. Detta för att på ett enkelt sätt kunna uppskatta de förändringar som skett inom ett lagstiftningsområde, vilket gör att man kan uppskatta ifall den administrativa bördan har minskat eller ökat jämfört med nollbasmätningen (se figur 9).



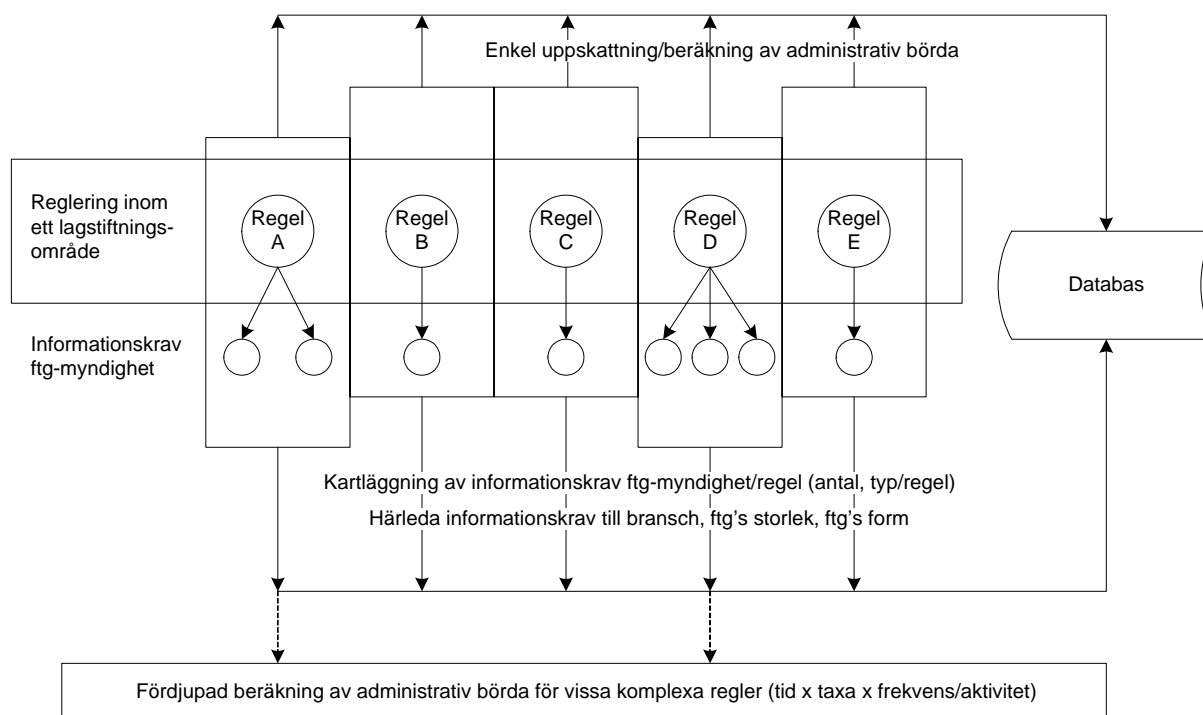
Figur 9: Modell över mätmetoden

En nollbasmätning startar alltid med en kartläggning av ett lagstiftningsområde med ett syfte att identifiera hur de olika reglerna inom området bidrar till den administrativa bördan för företagen. Resultatet av detta leder till att de regler som bidrar mest till den administrativa bördan väljs ut för att genomgå en fördjupad undersökning som har till uppgift att i detalj ta reda på den administrativa kostnad som denna reglering har för företagen. Den fördjupade mätningen fokuserar på de informationskrav som finns mellan myndighet och företag, och utifrån detta görs en uppskattning av de kostnader som uppstår för de olika administrativa aktiviteter som uppstår inom företaget. Genom att addera ihop de administrativa kostnader man har från djupundersökningarna samt de uppskattade administrativa kostnader man gjort från de regler som man endast genomfört en kartläggning av, så får man den totala administrativa kostnaden för ett lagstiftningsområde.

Målet med denna form av mätning är att genomföra tillräckligt många mätningar av olika lagstiftningsområden för att kunna göra en kvalificerad uppskattning av den totala administrativa bördan för näringslivet som helhet. Utifrån detta resultat så kan man även härleda de administrativa kostnaderna inom olika lagstiftningsområden på olika branscher, företagsformer och storlek på företag. De efterföljande och återkommande mätningar som genomförs efter en nollbasmätning går ut på att göra en översyn på årsbasis av de förändringar som skett inom ett lagstiftningsområde. Syftet med en sådan översyn är att få information om de förändringar som skett inom ett lagstiftningsområde för att kunna uttala sig om att de administrativa bördorna har minskat eller ökat jämfört med föregående år. Som ett extra tillägg till denna mätmetod så finns det en möjlighet för myndigheter att genomföra konsekvensanalyser på tilltänkta nya regler men även på förändringar som planeras på redan existerande regler. Utifrån den information som finns lagrad i databasen är det möjligt att på ett detaljerat sätt få information om kostnaden för olika scenarion av regler och utifrån detta välja det minst kostsamma.

5.2 Kartläggning av lagstiftningsområden

En kartläggning har två olika syften, för det första för att få ett underlag för fördjupade undersökningar, där vissa regler undersöks närmare för att få en uppskattning av storleken på den administrativa bördan samt orsakerna till detta. Metoden möjliggör en snabb skanning av stora volymer av regler inom ett lagstiftningsområde i jakt efter informationskrav mellan myndigheten och olika företag. En kartläggning har även till uppgift att identifiera i vilken utsträckning dessa regler genererar administrativ börda för olika branscher, företagsformer och storlek av företag. En kartläggning kan endast avslöja vilken/vilka regler som genererar administrativ börda för företagen, men inte varför. Ifall myndigheten bestämmer sig för att detta är av vikt så går man vidare med en fördjupad undersökning över en eller flera regler. De olika stegen i denna metod presenteras närmare i figur 10.



Figur 10: Kartläggning av ett lagstiftningsområde

En kartläggning av ett lagstiftningsområde startar alltid med att definiera och avgränsa ett lagstiftningsområde och här identifieras även ansvariga myndigheter inom de olika lagstiftningsområdena. När väl arbetet är klart med att definiera, avgränsa och identifiera både lagstiftningsområden och ansvariga myndigheter så tar nästa fas vid som går ut på att identifiera relevanta regler som finns inom området vilka med fördel kan delas upp i gemensamma ämnesområden. Den kanske mest centrala delen i en kartläggning av ett lagstiftningsområde är att identifiera de informationskrav som dessa regler genererar mellan företag och myndighet. När väl detta är gjort så gör man en första utgällning där de regler som inte alls genererar någon börda exkluderas från fortsatt undersökning. Övriga regler kan delas upp i fyra olika kategorier av administrativ börda: a) genererar tung administrativ börda, b) genererar medelstor eller begränsad administrativ börda men med en signifikant betydelse för en viss typ av företag, c) genererar medelstor eller begränsad administrativ börda för företag, d) genererar ingen eller väldigt lite administrativ börda för företagen. För alla regler både enkla och komplexa görs en första grov beräkning av den totala administrativa bördan som detta lagstiftningsområde genererar, där man även härleder resultatet till bransch, företagsform och storlek på företag (se figur 11).

Processteg	Aktivitet	Förklaring
Steg 1	Definiera och avgränsa ett lagstiftningsområde.	Första steget består av att definiera och avgränsa ett lagstiftningsområde. Detta arbete kan med fördel göras för alla lagstiftningsområden samtidigt.
Steg 2	Identifiera ansvariga myndigheter inom detta lagstiftningsområde.	Nästa steg är att identifiera ansvariga myndigheter inom de olika lagstiftningsområdena. Arbetet med att definiera, avgränsa och identifiera myndigheter bör göras i samråd med myndigheterna samt säkerställas och förankras hos alla intressenter.
Steg 3	Identifiera relevanta regler.	Genomgång av lagstiftningsområdet för att identifiera relevanta regler.
Steg 4	Uppdelning av regler i gemensamma ämnesområden	En första uppdelning i gemensamma ämnesområden av de olika regler som finns inom ett lagstiftningsområde
Steg 5	Undersökning av informationskrav.	Undersökning ifall de utvalda reglerna genererar informationskrav för företag (ja eller nej). Reglerna som klassas som nej = exit.
Steg 6	Kort beskrivning av informationskrav samt ftg's population.	En kort beskrivning av informationskraven och dess företagspopulationen (bransch, företagsform och storlek) som har till uppgift att uppfylla respektive informationskrav.
Steg 7	Grov beräkning av den administrativ börda som lagområdet genererar.	Göra en grov beräkning av den totala administrativa bördan som detta lagstiftningsområde genererar, samt härleda dessa kostnader till bransch, företagsform och storlek på företag.
Steg 8	Klassificering av regler i fyra olika kategorier.	Klassificering av den utvalda regeln i fyra olika kategorier av administrativ börda: a) genererar tung administrativ börda, b) genererar medelstor eller begränsad administrativ börda men med en signifikant betydelse för en viss typ av företag, c) genererar medelstor eller begränsad administrativ börda för företag, d) genererar ingen eller väldigt lite administrativ börda för företagen.
<i>Här slutar kartläggningen och fördjupade undersökningar tar vid</i>		
Steg 9	Ev. fördjupad undersökning av vissa komplexa regler.	Utifrån denna kartläggning är det möjligt att gå vidare med en fördjupad undersökning för att mer exakt ta reda på den administrativa kostnaden samt orsakerna till att de genererar så mycket börda.

Figur 11: Olika processteg för att genomföra en kartläggning av ett lagstiftningsområde

En kartläggning kan dock endast ge en grov uppskattning av den administrativa bördan för företagen och kan inte heller ge en förklaring till varför vissa regler genererar mycket administrativ börda. Därför är det både möjligt och nödvändigt att gå vidare med en fördjupad undersökning för att mer exakt ta reda på den administrativa kostnaden samt orsakerna till att de genererar så mycket börda.

5.2.1 Grov beräkning av den administrativa bördan/kostnaden

Som vi nämnt är en viktig del av kartläggningen att genomföra en första grov beräkning av den totala administrativa bördan som alla regler, både enkla och komplexa, inom ett lagstiftningsområde genererar. Här kan man även härleda resultatet till bransch, företagsform och storlek på företag. För att kunna göra detta krävs det att man har information om de aktiviteter som utförs ute i företagen som en följd av ett informationskrav. Genom djupundersökningar på mer komplexa regler får fram denna information. Informationen används sedan för att beräkna kostnaden för de aktiviteter som utförs i relation till informationskraven, det vill säga man mäter tiden, taxan och frekvensen för de olika aktiviteterna. Via genomförandet av många sådana mätningar kan man skapa så kallade ”standardiserade administrativa aktiviteter”. Ser man till de aktiviteter som sker i företagen kan man identifiera tusentals olika typer av administrativa aktiviteter. I Holland har man valt att standardisera dessa genom att via klusteranalys bilda fjorton olika grupper av standardiserade aktiviteter. Genom att skapa standardiserade administrativa aktiviteter blir det möjligt att redan i en kartläggning av ett lagstiftningsområde göra en grov beräkning av de administrativa bördor som detta lagstiftningsområde genererar för företag.

Problemet med att genomföra dessa grova beräkningar ligger i att man initialt (det vill säga innan de första fördjupade undersökningarna genomförs) inte har kunskap om vad det kostar för företagen att efterleva de informationskrav som olika regler kräver. Lösningen på detta problem kan dock ligga i att man vid en eventuell pilotstudie som kortfattat har som huvuduppgift att testa den teoretiskt framtagna mätmetoden i verkligheten, även initierar och utvecklar en grov beskrivning av de möjliga administrativa aktiviteter som existerar ute bland företagen samt vilka kostnader som är förknippade med dessa administrativa aktiviteter. Givetvis är det även så att det via ett återkommande arbete med att samla in och kvalitetssäkra data om de aktiviteter som sker på företagen och kostnaden för dessa, så kan allt eftersom höja tillförlitligheten i resultatet av dessa grova beräkningar i kartläggningsfasen.

5.2.2 Standardiserade administrativa aktiviteter

Den grundläggande idén med denna mätmetod är att aktiviteter till sin natur är generella och inte direkt specifika för ett särskilt lagstiftningsområde. Inte heller är de administrativa aktiviteterna specifika för en viss typ av bransch, företagsform eller storlek på företag. Tvärtom kan man anta att arbetet med att förstå vad ett informationskrav mellan företag och myndighet innebär, samla denna information, rådfråga andra, göra beräkningar och kontrollera dessa, fylla i formulär eller blanketter, sända dessa till berörd myndighet etcetera är mer eller mindre detsamma för de flesta företag. Vad som skiljer sig är tiden det tar att utföra dessa aktiviteter, liksom naturligtvis också den relativa betydelsen av den tiden för olika företag.

I Holland har man hanterat detta genom att skapa så kallade ”standardiserade administrativa aktiviteter”. Genom arbetet med att utveckla deras mätmetod samt erfarenheter vunna från de otaliga mätningar som genomförts så har man kunnat identifiera tusentals olika administrativa aktiviteter som via klusteranalyser har kunnat sammanställas i fjorton kategorier av grundläggande administrativa aktiviteter. Analyser har även kunnat fastställa att de administrativa aktiviteterna inom dessa olika kluster har en stor variation i den tid som krävs för att utföra dessa aktiviteter. För att skapa mer homogena kategorier av de standardiserade administrativa aktiviteterna så har man infört en andra dimension som beskriver tiden det tar att utföra dessa aktiviteter i grad av komplexitet, det vill säga enkel, medelsvår och komplicerad (se Figur 12)

Nr	Beskrivning	Enkel	Medelsvår	Komplicerad
1	Bli bekant med informationskravet	1	10	21
2	Erhålla information om detta krav	1	2	3
3	Samla in den begärda informationen	1	6	19
4	Bedöma ifall informationen är användbar	2	6	15
5	Fylla i eller mata in den begärda informationen	1	5	9
6	Göra beräkningar eller uppskattningar	2	5	12
7	Skriva ut resultatet	0	3	5
8	Granska och eventuellt korrigera resultatet	1	12	69
9	Erhålla råd och hjälp	2	20	100
10	Konsultation	0	10	34
11	Förklaring	1	14	54
12	Utföra instruktionerna för betalning	1	4	5
13	Sända informationen	1	1	5
14	Arkivera informationen	1	2	2

Figur 12: Standardiserade administrativa aktiviteter i grad av komplexitet (i minuter)

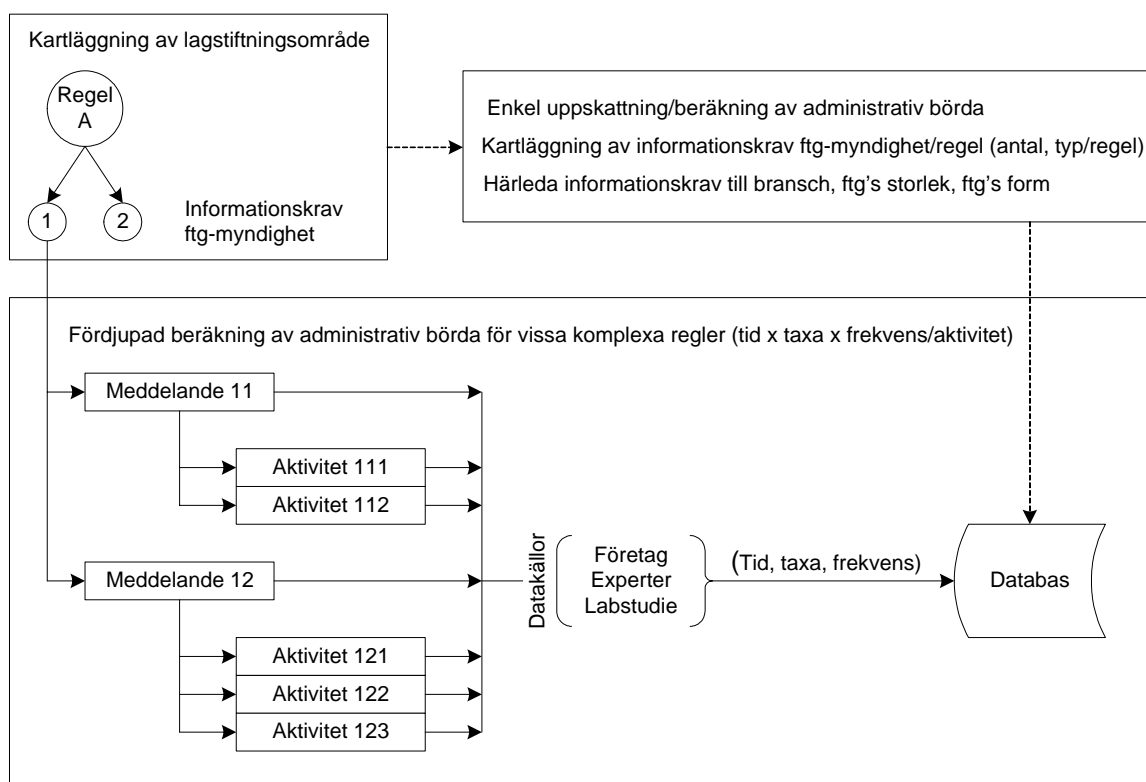
Den kanske största nyttan med dessa standardiserade administrativa aktiviteter är att dessa kan ligga till grund för de grova beräkningar som genomförs på alla regler i den initiala kartläggningen av ett lagstiftningsområde.

5.2.3 Härleda informationskrav till bransch, företagsstorlek och företagsform

Utöver att klart och tydligt definiera ett lagstiftningsområde och identifiera dess informationskrav mellan företag och myndighet så behöver man även identifiera informationskravens målgrupp, det vill säga vilken typ av bransch, företagsform och företagsstorlek som regleringen riktar sig emot. Den viktigaste anledningen till att identifiera de olika målgrupperna för områdets reglering har att göra med att kunna skilja ut olika grupper (bransch, företagsform och storlek) som ska ligga till grund för de fördjupade undersökningar som eventuellt kan komma att genomföras. Denna härledning kopplas även ihop med den statistiska information som finns tillgänglig till exempel hos SCB om totalpopulationen för dessa. Detta gör att en första grov beräkning av den administrativa bördan som ett lagstiftningsområde genererar för företagen kan med redan tillgänglig data om vilken bransch, företagsform och storlek på företag som drabbas, kunna multipliceras med totalpopulationen för dessa.

5.3 Fördjupad undersökning av specifika regler

Den kanske mest centrala delen i kartläggningen av ett lagstiftningsområde är att identifiera det informationskrav som regler genererar mellan företag och myndighet. Via kartläggningen av ett lagstiftningsområde är det inte möjligt att få detaljerad kunskap av hur lång tid det tar att genomföra vissa administrativa aktiviteter, inte heller vad dessa aktiviteter kostar och hur ofta dessa genomförs. Anledningen till detta är att mät- och analysenheten i detta fall inte är vare sig myndigheten eller lagstiftningsområdet utan de specifika målgrupper som de olika reglerna och informationskraven riktar sig emot, det vill säga företagen. För att erhålla kunskap om tid, taxa och frekvens från företagen så krävs det att man samlar in och preciserar dessa data via en kombination av olika studier, till exempel via observationer ute bland företagen eller i laboriemiljö där man via simulering av verkligheten genomför tidsstudier på olika administrativa aktiviteter. Detta kan kombineras med personliga intervjuer där olika experter (revisorer, administrativ personal etcetera) intervjuas om tid, kostnader och frekvensen samt annan relaterad information (se figur 13).



Figur 13: Den fördjupade undersökningen av ett lagstiftningsområde

Syftet med denna fördjupade undersökning är först och främst att generera detaljerad kunskap om vilka aktiviteter som genomförs på företagen utifrån olika typer av reglering, samt de medföljande kostnaderna för dessa. Denna detaljerade data är en viktig beståndsdel i kartläggningsfasen där den ligger som underlag för de grova beräkningar som genomförs av den administrativa bördan. Samma detaljerade data ska även ligga som underlag för de konsekvensanalyser som genomförs.

En viktig fördel med den detaljerade kunskap som en fördjupad undersökning kan ge om hur företagen arbetar med olika reglering/informationskrav, är att den med fördel kan användas av regering och myndigheter i deras arbete med att minska den administrativa bördan via specifika policyåtgärder riktade mot företagen.

Arbetsgången i en fördjupad undersökning startar med att identifiera vilka informationskrav som är aktuella att gå vidare med i en fördjupad undersökning (se figur 14). Här är det även viktigt att fastställa vilka branscher, företagsformer och storlek på företag som dessa informationskrav riktar sig emot. Det görs tillsammans med personer från näringsliv och relevanta myndigheter i det kontrollorgan som finns för att kvalitetssäkra både arbete och resultat i de olika faserna.

Processteg	Aktivitet	Förklaring
Steg 0	Kartläggning av ett lagstiftningsområde.	Göra en kartläggning av existerande lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd inom olika eller utvalda lagstiftningsområden, t ex skatte-, miljö, eller arbetsmarknadslagstiftningen. Identifiera de viktigaste reglerna inom varje område och kartlägg vilka som är ansvariga för dessa regler. Kartlägga alla krav på informationsöverföring mellan myndighet och ftg.
<i>Start av fördjupade undersökningar</i>		
Steg 1	Verifiering och identifiering av grupper av ftg.	Verifiera och fastställa vilka informationskrav som är aktuella att gå vidare med i en fördjupad undersökning, samt fastställa vilka branscher, företagsform och storlek på företag som dessa informationskrav riktar sig emot.
Steg 2	Identifiera typföretaget.	Identifiera typ/normalföretaget i de utvalda företagsgrupperna med hjälp av experter inom det aktuella området, men även av till exempel SCB.
Steg 3	Samla in data via expertintervjuer.	Personliga intervjuer med experter på olika företag, t ex bokförare och revisorer i syfte att få en första uppfattning om vilka aktiviteter som kan vara aktuella samt data om tid, taxa och frekvens.
Steg 4	Samla in data på företagen.	Validering och uppdatering av den tidigare information från expertintervjuerna, samt genomföra tidsstudier av relaterad administrativ personal, där tidsåtgången för respektive aktivitet mäts.
Steg 5	Samla in data via studie i labmiljö.	Säkerställa kvalitén i resultaten genom simuleringar i laboratoriemiljö av tidsåtgången för de olika aktiviteterna.
Steg 6	Standardisera adm. aktiviteter.	Beräkna en standard för aktiviteter per meddelande (tid, taxa och frekvens).
Steg 7	Verifiering av standardiserade adm. aktiviteter.	Verifiering och validering av de framtagna standardiserade administrativa aktiviteterna via konsultation med experter. Fastställa dessa i kontrollgrupp.
Steg 8	Inmatning i databas.	Inmatning av data i databasen. Grundidén är att databasen innehåller generell information om administrativa aktiviteter.
Steg 9	Genomföra beräkningar.	Genomföra beräkningar i mjukvaruprogrammet för att få fram kostnader för administrativ börda för olika regler i ett lagstiftningsområde.
Steg 10	Rapport.	Presentera resultaten i en rapport eller via CD-rom.
<i>Återkommande mätningar av förändringar inom lagstiftningsområdet tar vid</i>		
Steg 11	Översyn av de förändringar som sker inom ett lagområde	Följa upp och registrera resultatet förändringar inom lagstiftningsområdet, vare sig det är en ny regel eller en förändring av en redan existerande regler. Detta görs återkommande på årsbasis av ansvariga myndigheter.

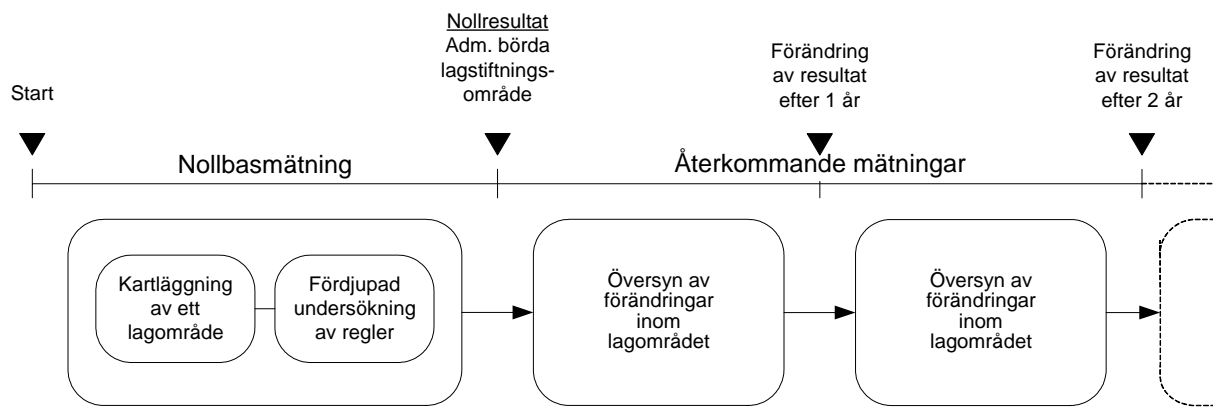
Figur 14: Olika processteg i den fördjupade undersökningen av specifika regler

När man enats om vilka grupper av företag som är föremål för de fördjupade undersökningarna är det viktigt att identifiera vad man skulle kalla "normalföretagen" i de utvalda företagsgrupperna. Denna identifiering kan med fördel göras i samverkan med experter inom de olika områdena, men även med till exempel SCB. Datainsamlingen bör startas med personliga intervjuer med experter från de aktuella företagsgrupperna (revisorer, administrativ personal etc.) får göra en första identifikation av vilka administrativa aktiviteter som kan tänkas vara aktuella att genomföra i ett företag för att tillgodose ett informationskrav från en myndighet. Dessa experter kan i ett senare skede med fördel användas för att verifiera data om tid, taxa, och frekvens för de utförda administrativa aktiviteterna. När man identifierat vilka tänkbara administrativa aktiviteter som utförs i företagen, så är det dags att samla in data i de "normalföretag" man valt ut.

I dessa företag görs först och främst en validering och uppdatering av den tidigare information från expertintervjuerna. Nästa steg är att genomföra tidsstudier av relaterad administrativ personal, där tidsåtgången för respektive aktivitet mäts. I samband med detta registreras även vilken kategori av personal som utför aktiviteten samt hur ofta denna aktivitet utförs på företaget per år. För att säkerställa kvalitén i dessa data så gör man även simuleringar av tidsåtgången för dessa aktiviteter i laboratoriemiljö. Utifrån den information man har om vilka administrativa aktiviteter som genomförs i företagen, samt tidsåtgången för dessa så gör man en sammanställning och standardisering av dessa aktiviteter. Via klusteranalyser kan man sammanställa detta i olika kategorier av grundläggande administrativa aktiviteter. Dessa standardiserade administrativa aktiviteter ska även ta hänsyn till att de administrativa aktiviteterna inom dessa olika kluster har en stor variation i den tid som krävs för att utföra dessa aktiviteter. De framtagna standardiserade administrativa aktiviteterna ska verifieras och valideras via konsultation med experter, och därefter fastställas bland deltagarna i kontrollorganet. All data som samlas in matas in i databasen som används i kartläggningsfasen. Därefter adderar man kostnaden för de utförda aktiviteterna för varje meddelande för att få fram kostnaden för respektive meddelande som ett informationskrav genererar mellan företag och myndighet. Nästa steg är att addera varje meddelande med varandra för att få fram kostnaden för respektive informationskrav inom ett lagstiftningsområde. Slutligen adderas varje informationskrav ihop för att få fram den administrativa kostnaden för ett lagstiftningsområde. Dessa resultat, som är ett nollresultat; det vill säga den första beräkningen av den administrativa bördan som ett lagstiftningsområde genererar företag, ska sedan presenteras för regering och riksdag. Rapporten kan årligen sedan ges ut och ska representera en statusrapport över den administrativa bördan, men kanske också över de policyåtgärder som vidtagits från regeringens sida för att underlätta och minska bördan för företagen samt hur effektiviseringsarbetet med regelsystemet framskrider.

5.4 Översyn av de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde

En av de viktigare frågorna med denna mätmetod är ifall man behöver repetera en fördjupad undersökning varje år för att på så vis få fram information om hur den administrativa bördan utvecklas? Detta vore i så fall en väldigt kostsam procedur och mätmetod. Genom att endast ta hänsyn till den reglering som har förändrats jämfört med föregående år så behöver man inte genomföra vare sig kartläggningar eller fördjupade undersökningar varje år (se figur 15).



Figur 15: Från nollbasmätningar till återkommande översyn av förändringar av lagstiftningsområdet

Detta går att genomföra eftersom den största styrkan med en bottom-up metod är att man har tillgång till alla relevanta parametrar per specifik regel, det vill säga: informationskraven, meddelandena och aktiviteterna. Eftersom en fördjupad mätning av en regel ger information om priser och kvantitet per meddelande, så behöver man endast ta reda på förändringarna i dessa parametrar. Fördelen med detta är att man då endast behöver genomföra en skrivbordsundersökning. Det är endast i de fall där det har förekommit stora förändringar i en regel som det kan behövas en ny fördjupad mätning. Dessa parametrar kan förändras på grund av två faktorer: förändringar av regler eller/och förändringar i ekonomin. Förändringar av regler är den mest relevanta faktorn när det gäller att mäta utvecklingen av den administrativa bördan för företag orsakad av någon form av reglering. Ifall en myndighet på vill reducera/minska de administrativa bördorna relaterat till en specifik regel, så måste de veta vilka faktorer som genererar den administrativa bördan. Är det priset på meddelandet eller är det kvantiteten på meddelandena, eller kanske båda faktorerna som är avgörande för detta? Och ifall priset är den avgörande faktorn, vilka är då de aktiviteter som är nödvändiga för att producera meddelandet eller meddelandena? De förändringar i ekonomin som man måste ta hänsyn till och korrigera, är öknings eller minskningar i antalet företag (detta i jämförelse med nollmätningen), antalet anställda och lönenivån. Ifall man väljer att inte göra detta så skulle en allmän tillväxt bland företagen kunna orsaka en ökning av den administrativa bördan för företagen i sin tur, vilket givetvis skulle vara missvisande i detta fall. De förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde ska varje ansvarig myndighet inrapportera till en databas som hanterar och lagrar denna information. Detta kan rent praktiskt skötas på lite olika sätt, men ett sätt är att i samband med den genomförda konsekvensanalysen följa upp och registrera resultatet av den eventuella förändringen i lagstiftningsområdet, vare sig det är en ny regel eller en förändring av en redan existerande regel.

5.5 Konsekvensanalyser

En prioriterad uppgift för regeringen har varit att identifiera krångliga befintliga regler och att analysera alla förslag på nya och ändrade regler ur ett företagarperspektiv, därför skapades redan 1982 Samrådsförordningen (SFS 1982:668) som har i syfte att begränsa och förenkla företags (och kommuners) uppgiftslämnande till statliga myndigheter. Förordningen innebär skyldigheter för statliga myndigheter att samråda med representanter för uppgiftslämnarna innan uppgiftskrav (blanketter, urval av respondenter m.m.) bestäms. Ändringar i befintliga uppgiftskrav föranleder också samråd. Under 1995 beslutades att den nu gällande Verksförordningen (SFS 1995:1322) ska tillämpas på myndigheter under regeringen.

Myndigheten skall innan beslut om föreskrift eller allmänt råd noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden. Dessutom skall kostnadsmässiga och andra konsekvenser utredas och dokumenteras. De aktörer som berörs skall ges rätt att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Enligt verksförordningen skall myndigheterna se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när de begär in uppgifter eller utövar tillsyn. Utöver detta tillsattes 1999 en permanent funktion – Simplex – inom regeringskansliet som har till uppgift att ge råd och stöd i detta arbetet att granska förslag på nya eller ändrade regler inom regeringskansliet samt att identifiera befintliga regler i behov av förenkling (Skr 2002/03:8). Simplexförordningen (SFS 1998:1820) innehåller en checklista med tolv frågor för särskild konsekvensanalys av reglers effekter för småföretag. Analysen görs i två steg; problembeskrivning och konsekvensbeskrivning. Förordningen syftar inte till att skapa särregler för små företag utan att skapa ett regelverk som alla företag, även de små, kan hantera. En Simplex-analys görs vid införandet av nya eller ändrade regler som kan beröra mindre företag.

Arbetet med att efterleva kraven från dessa tre olika förordningar kan både förenklas och kvalitetshöjas som en konsekvens av införandet av denna mätmetod i Sverige. Den största förbättringen kommer av att det finns möjlighet att göra relativt enkla och mer kvalificerade bedömningar av nya eller ändringar av befintliga regler på grund av den information som finns lagrad i databasen. I databasen finns information lagrad om vilka administrativa aktiviteter som sker i företagen på grund av olika informationskrav som existerar inom ett lagstiftningsområde. Det finns detaljerad kunskap om kostnader för dessa aktiviteter, det vill säga tiden det tar att utföra aktiviteterna, priset för detta, samt hur ofta dessa aktiviteter utförs i företagen. I och med detta så har man som sagt ett kraftfullt verktyg för att genomföra mer detaljerade och samtidigt mer kvalificerade konsekvensanalyser. Införandet av denna mätmetod samt beroende på hur detta organiseras kan eventuellt påverka arbetsgången i Samrådsförordningen. Här har alla statliga myndigheter en skyldighet att samråda med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning (NNR) innan uppgiftskrav bestäms samt vid förändringar i befintliga uppgiftskrav. En tänkbar lösning för att kvalitetssäkra en stor del av arbetet som sker inom ramen för denna mätmetod kommer förmodligen att kräva någon form av kontrollorgan, där till exempel NNR skulle kunna vara en viktig del. Detta skulle i sin tur innebära att myndigheternas skyldighet att samråda med NNR skulle kunna vara en del av det arbete som utförs inom kontrollorganet. Utöver detta så kommer det att skapas en databas för att hantera alla förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde, vilket gör att alla myndigheter har en skyldighet att inrapportera förändringar i lagstiftningsområden som till denna databas. Inrapporteringen av dessa förändringar kan med fördel ske till kontrollorganet som i sin tur sköter det praktiska arbetet med att mata in data i databasen.

5.6 Databasen

Databasen som hanterar all lagring av insamlad data kommer att ta emot data från tre olika aktivitetsområden i denna mätmetod, dels från kartläggningsfasen, de fördjupade undersökningarna samt från översynen av de förändringar som sker inom lagstiftningsområdena. Inom kartläggningsfasen finns det fyra specifika informationsområden där data ska samlas in, bearbetas, eventuellt skickas in, och senare matas in i databasen. Dessa fyra informationsområden är (1) arbetet med att precisera och beskriva lagstiftningsområdet, (2) arbetet med att beskriva de informationskrav och meddelanden som existerar mellan företag och myndigheter, samt frekvensen för dessa, (3) arbetet med att härleda informationskrav till bransch, företagsform och storlek på företag, samt (4) arbetet med att genomföra en grov beräkning av administrativ börda.

I faser för de fördjupade mätningarna så finns det tre informationsområden som ska hanteras, det vill säga där data ska samlas in, bearbetas, eventuellt skickas in, och senare matas in i databasen. Dessa tre informationsområden är (1) arbetet med att uppskatta andelen av de administrativa aktiviteterna som är förlagda utanför företaget, det vill säga outsource, (2) arbetet med att ge en detaljerad beskrivning av de administrativa aktiviteter som utförs för respektive meddelande mellan företag och myndighet, samt (3) arbetet med att beräkna kostanden för de administrativa aktiviteterna, det vill säga tid, taxa, samt frekvens. När det gäller översynen av de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde så finns det bara ett informationsområde vilket är arbetet med att samla, bearbeta, eventuellt skicka in, samt mata in de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde.

Bearbetningen av data som samlats in och lagrats i databasen går till på det sättet att man börjar med att dela upp beräkningarna i två separata delar, de meddelanden som företaget själv hanterar samt de meddelanden som hanteras utanför företaget, det vill säga outsource aktiviteter. I båda fallen så startar beräkningen av den administrativa bördan för ett lagstiftningsområde från botten, det vill säga på nivån för varje enskild aktivitet som utförs i företaget (se Bilaga C). För varje enskild administrativ aktivitet så har vi redan samlat in data om tidsåtgång, taxa, och frekvens. Genom att multiplicera kvantitet (frekvens) med priset (tid x taxa) så kan man beräkna (i kr) den administrativa bördan för varje enskilt meddelande. Genom att addera ihop alla meddelanden inom lagstiftningsområdet så får man den totala administrativa bördan som detta lagstiftningsområde genererar för företagen (se Bilaga D för exempel på presentation av detta resultat). Nästa steg och egentligen målet med denna mätmetod är att addera ihop alla lagstiftningsområden med varandra för att på så vis få ett mått som representerar den totala administrativa bördan för alla lagstiftningsområden.

5.7 Resultatet

Efter att ha beräknat den totala administrativa bördan per lagstiftningsområde så är det intressant att se hur detta fördelas per bransch och storlek på företag. Den totala administrativa bördan per lagstiftningsområde ska fördelas och vara representativ för alla företag, vilket gör att denna information på något sätt behöver härledas till olika branscher, företagsformer och storlek på företag. Här kan man till exempel välja mellan att dela upp företagen i tre storlekar: 0-9 anställda, 10-99 anställda, samt 100 och över, och dessutom kan man även göra en indelning i till exempel 12 stycken olika branscher (se Figur 16). Nedbrytningen i olika branscher och storlek på företag sker via tre olika steg: (1) en första uppskattning där man efter att ha bestämt den totala administrativa bördan för ett eller flera lagstiftningsområden gör en nedbrytning av resultaten på de enheter som påverkas av lagstiftningen, t ex bransch, företagsform och storlek på företag. (2) korrigerings för omfattning och innehåll i regeln, (3) samt korrigerings för interna och externa taxor.

Steg 1 går ut på det är alldeles för kostsamt samla in information om alla typer av olika kombinationer av företagstyper (bransch, företagsform och storlek på företag). Istället gör man en uppdelning av den totala administrativa bördan per lagstiftningsområde på olika branscher och storleksklasser, vilket genomförs via en nedbrytning av resultaten på de enheter som påverkas av de särskilda lagstiftningarna. Via detta får man en första grov uppskattning av de administrativa bördorna fördelat på olika branscher och storleksklasser på företag. Steg 2 är att korrigera den grova uppskattningen av de administrativa bördorna genom att ta hänsyn till hur företagen i de olika branscherna och storleksklasserna påverkas av omfattningen av regeln. Man kan anta att vissa företag påverkas av regeln och vissa andra inte.

För att förbättra resultaten så tar man i steg 3 även hänsyn till externa och interna taxor mellan branscher och storleksklasser på grund av outsourcing. Det interna kostnaderna för administration oftast är mindre än de externa, och större företag oftast har högre löner jämfört med små företag.

Bransch	Små företag 0-9 företag	Medelstora företag 10-99 företag	Stora företag Mer än 100 fgt	Totalt
Jordbruk	255	4	1	260
Gruva	3	1	2	6
Tillverkning	216	175	128	519
Elektricitet, vatten, gas	1	1	9	10
Bygg och konstruktion	259	137	35	431
Reparation och handel	758	236	113	1 107
Hotell och catering	162	42	14	218
Transport, kommunikation	122	73	64	259
Finansiering, försäkring	105	19	56	180
Fastighet, fgt-ftg	779	138	174	1 091
Hälsa, sjukvård	132	17	81	230
Kultur, sport, TV	25	3	1	29
Alla privata företag	2 816	846	678	4 341*

* Euro x 1 000 000

Figur 16: En första uppskattning av administrativ börda för alla typer av företag per bransch och företagsstorlek (Nijsen & Vellinga, 2002)

5.7.1 Vilket mått är relevant att använda i Sverige?

I Holland använder man sig av ett mått vid beskrivningen av nivån på den administrativa börda som genereras av ett lagstiftningsområde, vilket är i en monetär enhet (Euro). Detta gäller även för de nedbrytningar som görs på bransch, företagsform och storlek på företag. I Danmark används både ett index och en monetär enhet (dkr) för att beskriva nivån på den administrativa bördan för näringslivet som helhet. Den svenska regeringen har som ett av sina viktigaste näringspolitiska mål att öka tillväxt och sysselsättning i Sverige. För att förhindra att en allmän tillväxt eller nedgång i den totala populationen företag ska bli missvisande för resultaten, så kan man i Sverige använda sig av två mått för att beskriva nivån på den administrativa bördan som genereras av ett lagstiftningsområde, och som ska gälla för alla lagstiftningsområden, det vill säga (1) den totala administrativa kostnaden för lagstiftningsområdet uttryckt i kronor, samt (2) den totala kostnaden för lagstiftningsområdet dividerat med den totala population av företag som är föremål för lagstiftningsområdets reglering.

5.8 Mätmetodens tillförlitlighet

Ett av de största problemen med alla former av mätningar som utförs är hur man på bästa sätt ska kunna få tillförlitliga resultat, det vill säga resultat som med stor sannolikhet återspeglar den verklighet som finns. Generellt när man diskuterar tillförlitligheten och kvalitén på både mätningar och dess resultat, så förs det inom kvantitativa och kvalitativa metodgrupperna två olika diskussioner. Inom den kvantitativa metodologin diskuteras och används med fördel oftast två begrep: validitet och reliabilitet, där validiteten har med hur mätmetoden verkligen mäter den egenskap man avser att mäta, och reliabiliteten har med mätmetodens förmåga att

motstå slumpinflytanden, det vill säga upprepbarheten i mätningen. Yin (1994) diskuterar fyra olika sätt att fastställa kvalitén på en undersökning: (1) konstruktions validitet, (2) intern validitet, (3) extern validitet, samt (4) reliabilitet. För att uppnå konstruktions validitet måste man ha relevanta grundteorier/modeller som sedan omvandlas i korrekta operativa mätningar. Intern validitet (gäller endast förklarande studier och ej deskriptiva och explorativa studier) fås genom att etablera kausala samband, där vissa villkor kan på bevisas leda till andra villkor. Extern validitet uppnås genom korrekt urvals metodik av en mindre population kunna generalisera gentemot en större population. Reliabiliteten måste som sagt kunna påvisa att de procedurer som utgör själva mätningen kan repeteras med samma resultat. Inom den kvalitativa metodologin användes även begreppet ”tillförlitlighet” för att beskriva kvalitén i mätningen (Denzin & Lincoln 1994 and Miles & Huberman 1994). En hög tillförlitlighet i en kvalitativ undersökning uppnås genom att man samlar in data från olika källor, så kallad triangulering, vilket medför att dessa olika data kan jämföras med varandra och utifrån detta göra en trovärdig och mer korrekt tolkning av resultatet.

Ett lagstiftningsområde kan ha flera myndigheter involverade, och varje myndighet skulle i en kartläggning kunna ses som en fallstudie, där kvalitativ data/information samlas in om de informationskrav som finns mellan företag och myndighet, samt att respektive informationskrav härleds till bransch, företagsform och storlek på företag. Den grova beräkning av den administrativa börda som ett lagstiftningsområdet genererar skulle kunna ses som en kvantitativ del i denna kartläggning. Vid en fördjupad undersökning samlas både kvalitativ och kvantitativ data/information in om de administrativa aktiviteter som sker till en följd av en reglering. Här samlas först och främst data in om tid, taxa och frekvens för varje enskild aktivitet. Denna datainsamling görs via expertintervjuer, och tidsstudier på fältet (företagen) eller i laboratoriemiljö. Till detta tillkommer att den kvantitativa beräkningen av den administrativa bördan för företagen ska vara longitudinell, det vill säga att mätningarna ska återkomma med jämna mellanrum över tiden.

När man diskuterar tillförlitligheten är det viktigt att förstå att arbetet i både kartläggningsfasen och de fördjupade mätningarna är sammanlänkade så att till exempel informationen och kvalitetssäkringen som sker i den fördjupade undersökningen påverkar kvalitén i de beräkningar som genomförs i kartläggningsfasen. I både kartläggnings- och djupundersökningsfasen finns det flera frågor som kan orsaka låg tillförlitlighet i mätningen och som ett resultat då även orsaka dålig tillförlitlighet. Den kanske viktigaste av dessa frågor är hur de grova beräkningarna genomförs och vilket underlag de har för dessa beräkningar. En annan viktig fråga har att göra med hur själva kartläggningen av lagstiftningsområdet genomförs, det vill säga ifall alla regler kommer med i denna kartläggning eller ifall vissa redan från början exkluderas på grund av till exempel tids och/eller kostnadsskäl. En tredje men inte alls oviktig fråga har att göra med hur de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde hanteras, det vill säga ifall alla eller bara vissa förändringar rapporteras in till databasen. Ovanstående frågor kan delas in i mätfel orsakad av bristfälliga procedurer i själva mätmetoden samt mätfel orsakad av dålig kvalitet på ingående data. Hög tillförlitlighet i själva mätmetoden, det vill säga att man har rätt procedurer för att genomföra en mätning, att alla konsekvent följer dessa, samt att de procedurer som utgör själva mätningen kan repeteras från år till år med samma resultat, kan med fördel upprätthållas och kontrolleras av ett kontrollorgan. Ett kontrollorgan bestående av representanter för regering, näringsliv, samt olika experter inom området har till sin uppgift att se till att validitets- och reliabilitetskraven i både mätmetod och mätningar är uppfyllda. Kvalitén på ingående data är viktig i båda faserna där till exempel kartläggningsfasen är beroende av att ha hög tillförlitlighet på de ingående data som används som underlag för dess grova beräkningar av den administrativa bördan.

Här är det viktigt att de statistiska data om de olika totalpopulationerna som finns tillgänglig och som ska ligga som underlag för de beräkningar som genomförs av den totala administrativa bördan för till exempel bransch, företagsform och storlek på företag, är av hög tillförlitlighet. Statistiska data om totalpopulationerna får man i detta fall mest troligt från SCB, vilket gör att detta förmodligen inte är ett problem eftersom dessa data redan är kvalitetssäkrad. Primära data som man själv samlar in om de aktiviteter som utförs på företagen för att efterfölja informationskrav utifrån olika regleringar, kan i detta fall kvalitetssäkras genom en process som kallas för "triangulering". Med triangulering menas att man för en enskild fråga ställer multipla data- och beviskällor mot varandra, vilket gör att data som samlas in från till exempel expertintervjuer, tidsstudier på fältet (företagen) eller i laboratoriemiljö kan jämföras och justeras så att man i slutändan får en hög tillförlitlighet i resultatet. Till exempel en laboratoriestudie är till stor del begränsad till de mätningar och observationer som sker i laboratoriemiljön och kan därför inte utan andra beviskällor sägas (i detta fall) ha hög trovärdighet. Det är inte förrän observationer genomförda i laboratoriemiljö kombinerad med studier ute bland företagen samt intervjuer med olika experter inom området som man med stor trovärdighet kan säga att de data man fått fram har hög tillförlitlighet.

5.9 Kostnader för mätmetoden

Det finns en svårighet att bedöma kostnaderna för denna mätmetod eftersom man på många sätt bryter ny mark i Sverige, och även om man ser till det land som utvecklat metoden, Holland, så kvarstår svårigheter i att uppskatta kostnader för detta. Detta beror i många stycken på att metoden där har utvecklats successivt. Dessutom måste man ta hänsyn till att förhållandena i Sverige och Holland kan vara annorlunda, och att Sverige på många sätt kan dra fördel av det holländska utvecklingsarbetet och på så sätt spara både tid och kostnader. Kostnaderna kan delas in i två huvuddelar (1) utvecklingsfasen samt (2) driftsfasen. Utvecklingsfasen kan i sin tur delas in i a) utveckling av mätmetoden, b) pilotstudie, c) utveckling av databas. Driftsfasen i sin tur kan delas in i d) kartläggningar av lagstiftningsområden, e) fördjupade mätningar av lagstiftningsområden, f) återkommande översyn av förändringar i lagstiftningsområden.

5.9.1 Kostnader för utvecklingsfasen

Utvecklingsfasen har i och med detta uppdrags avslutande kostat en miljon kr, och har resulterat i en teoretisk modell. Här är det värt att notera att en teoretisk beskrivning har sina begränsningar, då det är svårt att känna till alla faktiska förhållanden samt praktiska problem och vägval som behöver göras under implementeringen av mätmetoden. Därför är det väldigt viktigt att den teoretiska modellen testas i reella förhållanden i en så kallad pilotstudie. En pilotstudie kan genomföras i ett mindre lagstiftningsområde eller som en del i ett större lagstiftningsområde, där till exempel skattelagstiftningens olika lagar kan vara lämpliga för ändamålet, till exempel inkomstskattelagen (SFS 1999:1229), mervärdesskattelagen (SFS 1999:200), årsredovisningslagen (SFS 1980:1103) eller aktiebolagslagen (SFS 1975:1385). En kvalificerad bedömning för tidsåtgången för en pilotstudie ligger på mellan 4-6 månader och till en kostnad på mellan 0,7 – 1,2 miljoner kronor. Pilotstudien innebär även att det praktiska mätarbetet inleds.

I utvecklingsfasen tillkommer även framtagningen av en databas till denna mätmetod, och här finns två olika alternativ: utveckla egen databas eller köpa licens för utnyttjande av en redan befintlig databas. En bedömning (expertintervju) över kostnaden för att utveckla en egen databas ligger mellan 100 000-200 000 kr beroende på vilken teknik som ska användas, det vill säga ifall den är webbaserad eller nätverksbaserad, samt hur många användare som ska kunna koppla upp sig mot databasen. Utöver databasen tillkommer med största säkerhet utvecklingen av ett gränssnitt som är den programvara som användaren möter vid hanteringen av databasen. Skillnaden mellan att ha ett enkelt och svårhanterat gränssnitt eller att ha ett välutvecklat sådant med många och användarvänliga funktioner har i slutändan att göra med graden av de förkunskaper eller utbildning som krävs för att hantera databasen. Kostnaden för att utveckla en databas samt lägga till ett välutvecklat gränssnitt till databasen ligger på cirka 0,5 miljoner kr. Ett annat alternativ istället för att utveckla en egen databas är att köpa en årlig licens till en befintlig databas/gränssnitt, vilket skulle kosta cirka 60 000 kr/år.

5.9.2 Kostnader för driftsfasen

Vilka kostnader som kommer att vara förknippade med driftsfasen är svårt att beräkna, men ser man till de kostnader man har haft i Holland så kan man få en ungefärlig uppfattning. Kartläggningsfasen, det vill säga genomgången av lagstiftningsområden kostar i Holland mellan 0,3 – 0,5 miljoner kr/lag samt tar cirka 1-2 månader för varje lag. Båda dessa kostnads- och tidsuppskattningar är beroende på komplexiteten och omfattningen av lagstiftningsområdet. Kostnads- och tidsuppskattningen är också beroende på ifall det finns ett bra underlag för kartläggningen, det vill säga att det redan tidigare har gjorts sammanställningar över vilka regler som ingår i lagstiftningsområdena och att dessa är lättillgängliga. Kostnaderna för att genomföra fördjupade mätningar av lagstiftningsområden kostar i Holland mellan 0,7 – 1,2 miljoner kronor/lag (delområde) beroende på komplexiteten och omfattningen av den undersökta lagen. Ett genomsnitt för hur många fördjupade mätningar som genomförs per lagstiftningsområde ligger i Holland på ungefär 2-3 mätningar, och dessa tar mellan 3-5 månader att genomföra. Inom skattelagstiftningen där det finns många stora delområden som till exempel löneskatt, moms, årsredovisning etcetera skulle det kunna vara tänkbart att undersöka alla relevanta delområden parallellt för att på så vis spara tid.

Från att vara en mätmetod med relativt sett höga initialkostnader så går mätningarna, när väl nollbas-mätningen är gjord, in i en lugnare och mindre kostsam fas i och med de återkommande översynerna av de förändringar som sker inom lagstiftningsområdena. När väl rutinerna är på plats där alla myndigheter inrapporterar de relevanta förändringar som skett inom deras lagstiftningsområden så är det bara en fråga om att skanna databasen efter de förändringar som skett för att veta ifall bördan har minskat eller ökat jämfört med föregående år. Figur 17 är en sammanfattning av de kostnader som har räknats upp och beskriver kostnaderna för en lag, ett lagstiftningsområde samt fem lagstiftningsområden. Här är det viktigt att påpeka att ovanstående kostnadsbeskrivning är endast relaterat till de mätningar som utförs, och tar inte upp kostnader för att administrera, koordinera, kontrollera och informera, vilket gör att prislappen för mätmetoden förmodligen hamnar betydligt högre.

Värt att notera i detta sammanhang är också att man i Holland under de 8 senaste åren har hunnit med att undersöka 95 % av alla lagar till en kostnad på cirka 18-20 miljoner kr. Ifall målet i Sverige är det samma som i Holland att genomföra undersökningar inom alla lagstiftningsområden så kommer förmodligen prislappen på detta ligga i samma nivå.

		Lag	Ett lagområde	Fem lagområden
a)	Utveckling av mätmetoden	1,0	1,0	1,0
b)	Pilotstudie	0,7-1,2	0,7-1,2	0,7-1,2
c)	Utveckling av databas	0,1-0,5	0,1-0,5	0,1-0,5
<i>Totalt för utvecklingsfasen</i>		<i>1,8-2,7</i>	<i>1,8-2,7</i>	<i>1,8-2,7</i>
d)	Kartläggning av lagområden	0,3-0,5	0,6-1,5	3,0-7,5
e)	Fördjupade mätningar av lagar	0,7-1,2	1,4-3,6*	7,0-18,0
f)	Översyn av förändringar	0,1	0,1	0,1
<i>Totalt för driftsfasen</i>		<i>1,1-1,8</i>	<i>2,1-5,2</i>	<i>10,1-25,6</i>
Totalt		ca 3,0-4,5	ca 4,0-8,9	ca 12,0 -28,5

* 2-3 mätningar i snitt per lagstiftningsområde

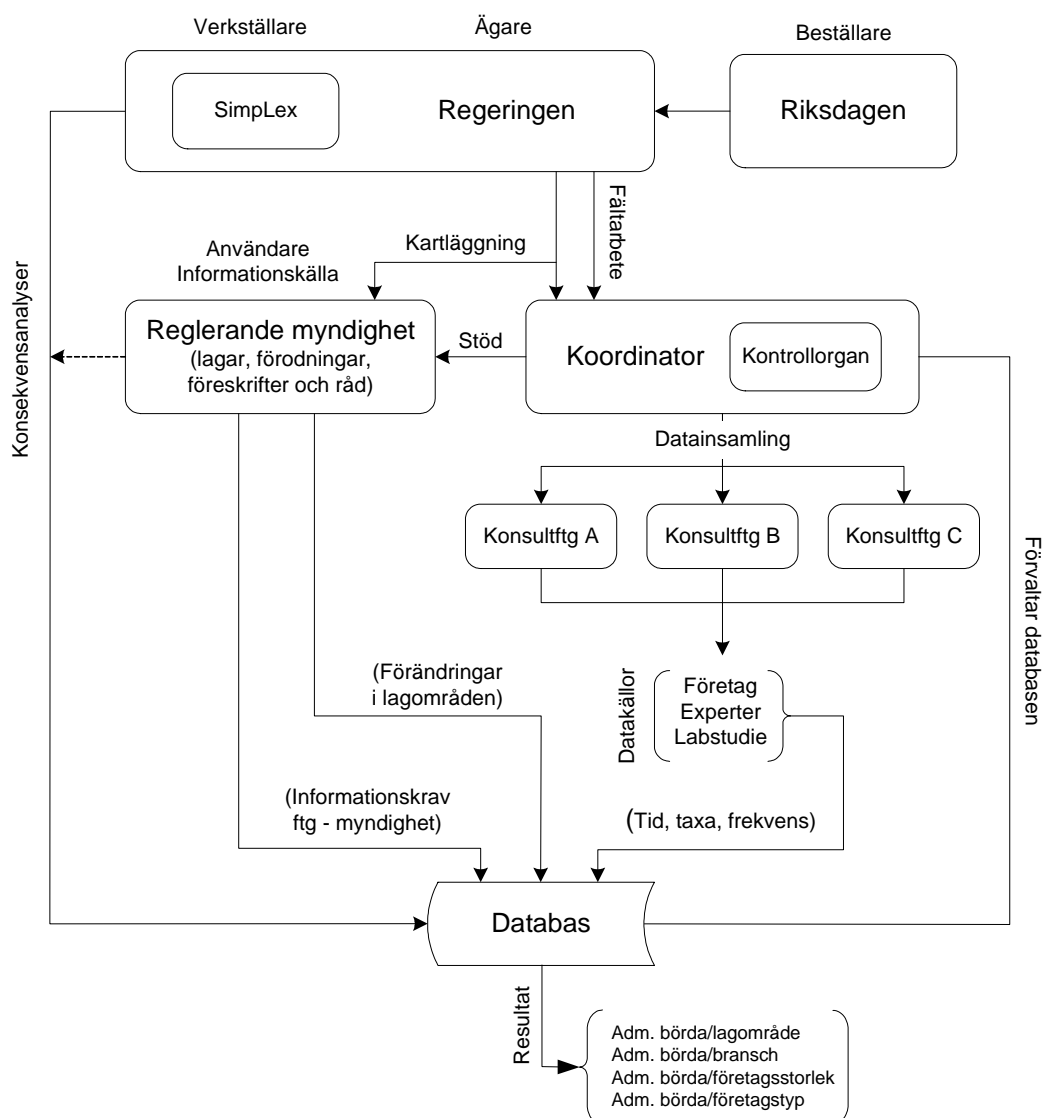
Figur 17: Uppskattning av kostnader för mätmetod (miljoner kr)

6 Förslag till hur mätmetoden organiseras och implementeras

Detta kapitel behandlar och diskuterar frågan om hur man eventuellt bör organisera och implementera mätmetoden till svenska förhållanden.

6.1 Olika aktörer och dess roller i mätningens utförande

Nedanstående organisationskarta har till uppgift att ge en övergripande bild över de olika aktörer som är delaktiga samt deras roller i mätningen av den administrativa börda som genereras av olika lagstiftningsområden (se Figur 18).



Figur 18: Övergripande organisationskarta för drift av mätmetod

Ägaren till mätmetoden är enligt ITPS förslag den svenska regeringen. Regeringen är den aktör som verkställer beställarens önskemål och säkerställer att resultatet bidrar till verksamhetens mål. Regeringen ska även bedöma kostnader och finansiera mätningarna, samt ta ett övergripande ansvar för de konsekvenser som ett införande av denna mätmetod kan få för de myndigheter som är föremål för dessa mätningar.

Inom regeringen måste det finnas en aktör som har hand om verkställigheten för denna mätmetod. Enligt ITPS är verkställaren i detta fall SimpLex som är en del av Näringsdepartementet. SimpLex ska säkerställa att arbetet med mätningarna är i linje med beställarens verksamhet och tillföra de resurser som krävs för att genomföra kartläggningar, mätningar och översyn. Detta handlar i huvudsak om att a) ge ett operativt uppdrag att implementera och driva mätmetoden som bland annat omfattar: vad som ska göras, vem som ska göra det, när det ska göras och vilka spelregler som ska gälla för arbetet, b) tilldela resurser för dessa mätningar samt ge mandat för dem som ska utföra arbetet, c) skapa legitimitet för genomförandet av dessa mätningar genom att fatta följdbeslut i regeringen som stödjer det, skapa tillträde till olika myndigheter för dem som ska vara delaktiga i mätningen samt marknadsföra arbetet i olika arenor, d) undanröja hinder för arbetet, och slutligen e) följa upp och dra slutsatser från genomförda mätningar.

En koordinator har något av en leverantörsroll gentemot regeringen och har till sin uppgift att driva och koordinera den operativa delen av mätningarna, det vill säga att a) ha ett budgetansvar för att kunna infria de förväntningar och beställning som man fått, b) följa upp att kartläggningen genomförs ute bland ansvariga myndigheter c), vara stöd och support gentemot myndigheternas kartläggning av lagstiftningsområdena, d) ta ansvar för att de fördjupade mätningarna av specifika regler genomförs, det vill säga att upprätta avtal med privata företag för att genomföra mätningar i företag, i laboriemiljö samt genomförande av expertintervjuer, e) ansvar för att mata in, aggregera och sammanställa resultat, f) ansvar för den fysiska delen av databasen, g) ansvar för att säkerställa att kvalitén på mätningen är tillfredsställande, h) vara en kunskapsnod inom området administrativ börda i Sverige. ITPS anser att det finns flera olika aktörer som skulle kunna fungera som en koordinator i detta sammanhang. Bedömningskriterier för val av aktör borde i detta fall vara a) relevanta kunskaper om företag, b) relevanta kunskaper om företagens administrativa börda, c) statistiska kunskaper om företag, samt d) relevanta kunskaper om svenska myndigheter. Följer man dessa kriterier så kan man snabbt identifiera tre aktörer av intresse: Nutek, ITPS, samt SCB.

Kontrollorganet har en rådgivande, kontrollerande och informerande funktion och ska samverka med eller ligga under den aktör som fungerar som koordinator i detta sammanhang. Kontrollorganet har ansvar för att kvalitetssäkra arbetet med kartläggningar, mätningar och översyn. Mer precist så innebär detta att man ska a) bedöma ifall organisation och arbetsätt är lämplig, b) vara rådgivande avseende resultatens funktionella innehåll och kommande användning, c) identifiera och dokumentera egenskaper/avvikelser i resultat och arbetsätt, d) kontrollera tillförlitligheten på data, e) förankra resultatet hos respektive intresseorganisationer, samt f) se till att det finns en kontinuitet i mätningarna. Kontrollorganet bör bestå av intressenter från både myndigheter och näringsliv då trovärdigheten i arbetet och resultaten är av högsta vikt.

Bedömningskriterier för vilka som bör ingå i ett sådant kontrollorgan bör vara att man först och främst tillhör något av de olika intressentområden som finns i anslutning till dessa mätningar av administrativ börda, det vill säga a) representanter för myndigheterna, där dessa bör tillföra kunskaper och insikt om hur myndigheter fungerar i generell bemärkelse samt även ha detaljerade kunskaper om lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd, b) representanter för näringslivet, som tillför kunskap och insikt om företagen i största allmänhet men även tillför ett mandat att kvalitetsgranska och godkänna resultaten från dessa mätningar, c) ansvariga för de operativa mätningar som sker, det vill säga representanter från den koordinerande funktionen. Följer man dessa kriterier så kan man snabbt identifiera olika aktörer som skulle kunna vara av intresse, det vill säga ESV (Ekonomistyrningsverket), Statskontoret, NNR (Näringslivets nämnd för regelgranskning) samt en Koordinator (Nutek, ITPS, eller SCB).

Användare kan vara svårt att helt och hållet identifiera i detta sammanhang då resultaten från mätningarna kan användas av många aktörer, riksdag, regering, myndigheter och olika aktörer inom näringslivet. De mätdata som finns tillgänglig i databasen kommer givetvis att först och främst användas av regeringen och ligger till grund för de beräkningar som genomförs för att uppskatta den administrativa bördan för olika lagstiftningsområden. Myndigheterna är både användare och datakälla i detta fall. ITPS föreslår att myndigheterna ansvarar för att kartläggning genomförs av respektive lagstiftningsområde. Detta ska ske i samråd med den koordinator som utses samt följa de direktiv som fastställs av regeringen. Myndigheterna ansvarar också för att information från kartläggningen inrapporteras till databasen. I kartläggningsfasen innebär detta att myndigheten ska inrapportera a) alla de regler som är relevanta inom lagstiftningsområdet, b) informationskraven och de meddelanden som dessa krav genererar för företagen, c) information om vilka branscher, företagsform och storlek på företag som är föremål för informationskraven. Utöver detta har myndigheterna även ansvar för att, d) i samband med de konsekvensanalyser som genomförs på nya regler samt förändringar av befintliga regler, registrera, och leverera dessa till ansvarig aktör.

6.2 Förslag till implementering av mätmetod

Först behöver metoden testas i verkligheten via en pilotstudie där de olika momenten anpassas efter verkliga förhållanden, det vill säga kartläggningen, djupundersökningarna, översynen samt databasen. Pilotstudien har till uppgift att förfina metodiken för att samla in data, i relation till både innehållet av data och de olika procedurer som används för detta ändamål. Fördelen med en pilotstudie är att man här har möjlighet att observera mätmetoden från olika perspektiv men också att pröva olika angreppssätt i syfte att se för- och nackdelar med dessa. En pilotstudie kan genomföras i ett mindre lagstiftningsområde eller som en del i ett större lagstiftningsområde, där skattelagstiftningens olika delområden skulle kunna vara lämpliga, till exempel inkomstskattelagen, mervärdesskattelagen, årsredovisningslagen eller aktiebolagslagen. Lämpligen väljer man även skattelagstiftningen för den första kartläggningen av ett lagstiftningsområde eftersom man via pilotstudien redan har arbetat upp kontakter, rutiner och kunskap om området för de som undersöker samt kunskap om mätmetoden hos dem som är undersökta, det vill säga att man sparar tid. Parallellt med pilotstudien kan man arbeta med att rigga systemet, det vill säga: fatta beslut, ta fram rutiner för arbetet, ta fram blanketter och formulär etcetera (se Figur 19).

Processteg	Aktivitet	Förklaring
Steg 1	Utveckling	Utveckling av mätmetod där både experter, användare och andra intressenter får lämna synpunkter.
Steg 2	Information	Information om mätmetoden till myndigheter och andra intresseorganisationer.
Steg 3	Pilotstudie	Skapande av testmiljö där produkten installeras och anpassas till realistiska förhållanden.
	Utveckling av databas	Utveckling av databas samt annan mjukvara och utbildning av systemansvariga
Steg 4	Utvärdering	Utifrån gjord pilotstudie bör synpunkter och förslag från olika intressenter diskuteras.
Steg 5	Återkoppling	Justeringar och vidareutvecklingar av mätmetoden redovisas.
Steg 6	Utbildning	Utbildning av användare vilket i fördel kan ske i testmiljön ovan
Steg 7	Mätningar	Mätningar av lagstiftningsområden påbörjas

Figur 19: Exempel på implementeringsprocess för svensk mätmetod

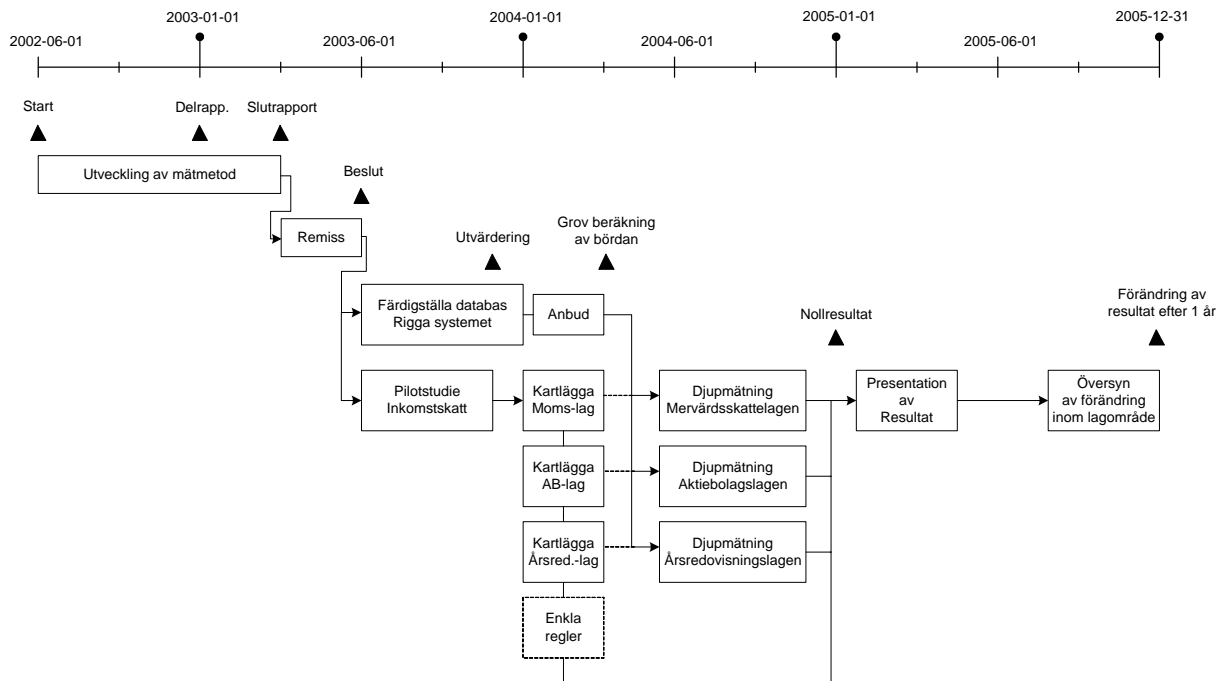
Viktigt att förstå är också att implementering inte är en process som fungerar av sig självt eller för att någon fattat ett sådant beslut. För att hela denna process ska kunna fungera krävs, precis som i allt annat samverkansarbete en ledning, både i form av en ledning för den operativa delen av mätningarna samt även ledningsinsatser i de olika myndighetsorganisationerna. Dessa ledningsinsatser är ofta av avgörande betydelse för om man ska lyckas med implementeringen eller ej.

6.3 Tidplan för implementering

Som vi redan nämnt startar implementeringen med en pilotstudie. En pilotstudie bör genomföras som en del i ett större lagstiftningsområde, där till exempel en av skattelagstiftningens olika lagar/delområden kan vara lämpliga att välja, till exempel inkomstskattelagen, mervärdesskattelagen, årsredovisningslagen eller aktiebolagslagen. Viktigt är att i pilotstudien även ta fram de standardiserade administrativa aktiviteterna för att på så sätt kunna göra en grov beräkning av den administrativa bördan redan efter kartläggningsfasen. Under pilotstudien är det viktigt att olika intressenter får följa både kartläggningar och djupundersökningar, samt lämna synpunkter både under själva pilotstudien men också efter att pilotstudien är avslutad. Valet av lagstiftningsområde för kartläggningen bör givetvis vara samma som i pilotstudien, det vill säga skattelagstiftningen i vårt exempel. Anledningen till detta är som vi redan tidigare nämnt att man under pilotstudien har arbetat upp kontakter, rutiner och kunskap om både myndigheter och lagstiftningsområde, vilket sparar tid. Parallellt med detta kan man arbeta med att rigga upp systemet, det vill säga: fatta beslut, ta fram rutiner för arbetet, ta fram blanketter och formulär etcetera. Tiden det tar att genomföra en kartläggning av ett lagstiftningsområde beror på hur snabbt man kan få data tillgänglig om olika faktorer, men i snitt så kan det ta 1-2 månader att genomföra en kartläggning av en specifik regel.

När det gäller tiden det tar att genomföra en fördjupad undersökning så kan det ta mellan 3-5 månader att genomföra en undersökning av en specifik lag/delområde inom ett lagstiftningsområde. I ett sådant fall kan det vara en idé att genomföra dessa undersökningar i delområdena parallellt med varandra för att på så vis spara tid. När man väl har samlat in alla relevanta data från både kartläggningen och de fördjupade undersökningarna så kan man göra de beräkningar som behövs för att få fram administrativa bördan för detta lagstiftningsområde.

Det första resultatet är ett så kallat "nollresultat" och säger egentligen inte så mycket mer än att måttet på den administrativa bördan för ett specifikt lagstiftningsområde har en viss nivå, mätt i kronor. Möjligheten finns givetvis att jämföra detta mått med internationella studier, dock med viss försiktighet då man definierar administrativ börda olika. Det är inte förrän man genomför den årliga översynen av de förändringar som sker inom ett lagstiftningsområde som man kan säga ifall den administrativa bördan har ökat eller minskat jämfört med föregående år. I och med detta så har man en väldigt tydlig indikator på ifall regelförenklaringsarbetet ger resultat eller inte (se Figur 20). Viktigt att påpeka i beskrivningen av hur lång tid de olika momenten i implementeringen tar, är att tiderna är en grov beräkning baserad på information från Holland.



Figur 20: Tidplan för implementering av mätmetod

7 Avslutande kommentarer

ITPS har haft uppdraget att (1) ta fram en konkret definition på begreppet administrativ börda baserat på erfarenheter från andra länder, (2) redovisa alternativa mätmetoder, där det skall ingå beräkningar avseende investerings- och genomförandekostnader samt övriga för- och nackdelar med respektive mätmetod, vilket ska vara baserat på erfarenheter från andra länder, (3) utveckla en metod som gör det möjligt att kvantitativt mäta och samla in statistik över den administrativa börda som uppstår för företagen till följd av olika regelverk såsom lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd, samt (4) föreslå hur genomförandet av metoden bör organiseras. Till detta uppdrag har ITPS även lagt fram ett förslag på vilket sätt man bör implementera den föreslagna mätmetoden, samt de tidsramar som kan vara aktuella för detta.

ITPS har presenterat en konkret definition på begreppet administrativ börda och lyder enligt följande: ”*administrativ börda är företagets kostnader för att upprätta, lagra och till myndigheter överföra tvingande information*”. Definitionen grundar sig på erfarenheter från främst Belgien, Danmark samt Holland och har formats i samråd med regeringen, olika myndigheter och representanter för näringslivet. Definitionen som sådan är anpassad till den föreslagna mätmetoden, det vill säga att båda fokuserar på de informationskrav som existerar mellan företag och myndighet som en följd av reglering.

ITPS har redovisat alternativa mätmetoder från tre länder, Belgien, Danmark och Holland där det till viss del har ingått beräkningar avseende investerings- och genomförandekostnader samt övriga för- och nackdelar med respektive mätmetod. Under arbetet med att samla in information om olika typer av mätmetoder har det stått klart att de flesta mätmetoder kan delas in i två olika typer av ansatser, top-down ansats och bottom-up ansats. I detta arbete har vi även kunnat identifiera två fall som är representativa för dessa ansatser vilka är den danska mätmetoden ”Modellföretagen” som är en top-down ansats, samt den holländska mätmetoden ”Mistral” som representerar en bottom-up ansats. Under arbetet har ITPS haft möjlighet att ha djupgående diskussioner med representanter för de företag som utvecklat dessa två mätmetoder. Det är mot denna bakgrund ITPS föreslår att Sverige bör gå vidare och välja att implementera en bottom-up metod.

ITPS har i denna rapport presenterat en mätmetod som gör det möjligt att kvantitativt mäta och samla in statistik över den administrativa börda som uppstår för företagen till följd av olika regelverk såsom lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Utöver detta har ITPS som ett tillägg till denna mätmetod gjort det möjligt för myndigheter att använda denna mätmetod för de konsekvensanalyser som krävs vid införandet av nya regler samt eventuella förändringar i existerade regler. Denna mätmetod ger även en möjlighet att relativt snabbt få en grov uppfattning av den administrativa bördan för ett lagstiftningsområde, som sker via den information som erhålls vid kartläggningen av ett lagstiftningsområde. Kan man då relatera denna information till så kallade ”standardiserade administrativa aktiviteter” så kan man även göra en grov beräkning av kostnaderna för detta lagstiftningsområde. Här finns alltså en möjlighet att via parallella kartläggningar av de största lagstiftningsområdena relativt snabbt få tillgång till en grov beräkning av de administrativa bördorna för näringslivet som helhet.

Viktigt att påpeka i detta sammanhang är svårigheten med att göra en teoretisk beskrivning konkret, det vill säga att detaljeringsgraden är så hög att den fångar upp alla praktiska detaljer i mätmetoden samt de praktiska svårigheter och möjligheter som kommer vid en eventuell implementering. ITPS föreslår att man går vidare i detta genom en pilotstudie. En pilotstudie

skulle ha till uppgift att identifiera och dokumentera de praktiska aspekterna av mätmetoden. Under pilotstudien är det viktigt att olika intressenter får följa både kartläggningar och djupundersökningar, samt lämna synpunkter både under själva pilotstudien men också efter att pilotstudien är avklarad.

ITPS har lämnat förslag på hur genomförandet av metoden bör organiseras samt förslag på olika aktörer som kan vara aktuella. De kanske viktigaste rollen i detta är den koordinator i de kartläggningar och fördjupade mätningar som sker och där ITPS har identifierat tre aktörer av intresse: Nutek, ITPS, samt SCB. En annan viktig aktör i detta sammanhang är det så kallade kontrollorganet som har till uppgift att säkerställa kvalitén och långsiktigheten i dessa mätningar, och till detta kontrollorgan har ITPS identifierat några tänkbara representanter, det vill säga ESV, Statskontoret, Koordinator (Nutek, ITPS eller SCB), samt NNR. En tredje viktig aktör i detta sammanhang är de myndigheter där en stor del av dessa mätningar kommer att ske. Viktigt att påpeka i detta fall är att alla myndigheter inte kommer att vara föremål för omfattande mätningar, utan endast de som i stor utsträckning bidrar till de administrativa bördorna för företagen.

ITPS har även lagt fram ett förslag på vilket sätt man bör implementera den föreslagna mätmetoden, samt de tidsramar som kan vara aktuella för detta. Riksdagen har satt upp ett mål om att ha en mätmetod färdig att användas redan under 2003, så kommer detta att uppnås. Med denna mätmetod och det föreslagna sättet att implementera metoden så har man med största säkerhet hunnit testa den teoretiska modellen över metoden i verkliga förhållanden i en så kallad pilotstudie. Denna pilotstudie kan även ses som en första mätning där en lag har genomgått en kartläggning samt en fördjupad mätning, samtidigt som databasen har utvecklats. Utöver detta har man även under 2003 hunnit med att rigga systemet så att fullskaliga mätningar kan ta vid. Riksdagens beslut om att genomföra en genomgång av hela det regelverk som berör företagandet skall göras, så att onödiga och krångliga regler kan tas bort, kan med fördel utföras med hjälp av de kartläggningar av lagstiftningsområdena som föreslås här. Att ha en mätmetod färdig som kan följa regeringens arbete med att påtagligt minska företagets administration av regelverket under innevarande mandatperiod kan även det under vissa förutsättningar uppfyllas. Detta är egentligen en resursfråga eftersom snabbheten i de mätningar av lagstiftningsområden som kommer att genomföras är beroende på de resurser som läggs ner på detta, ju mer resurser desto fler lagstiftningsområden kan mätas samtidigt, och ju fler lagstiftningsområden som mäts desto större möjlighet har man att utvärdera effekten av det regel-förenklingsarbete som pågår.

Referenser

Baygan, G. & Freudenberg, M., (2000). *The Internalisation of Venture capital Activity in OECD Countries: Implications for measurement and Policy*. OECD, Directorate for Science, Technology and Industry.

Bureau fédéral du Plan, (2000). *La simplification des procédures administratives pesant sur les entreprises*.

Danmarks statistik, (1997). *Företagsstatistiken*.

Denzin, N. and Y. Lincoln (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, California, USA, SAGE Publications.

Ds 2002:20. *Benchmarking av näringspolitiken*. Näringsdepartementet.

ENSR Enterprise Survey 2001. Europeiska kommissionen – EIM.

Eriksson, S., (1978). *Statistisk undersökningsmetodik*, Lund.

Miles, M. and M. Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, California, USA, SAGE Publications.

Nicoletti *et al.*, (2000). *Summary Indicators of Product market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*. OECD. Working paper no. 226.

Nijssen, A. F. M. & Vellinga, N., (2002). *Mistral - A Model to Measure the Administrative burden of Business*. Research Report 0110. EIM.

Näringsdepartementet, (2001). *Reglers effekter för småföretag*.

Näringsdepartementet, (2002). *Uppdrag att utveckla en metod för administrativ börda*. N2002/5911/AE

PLS (2002). *Ehrvervs- og Selskabsstyrelsen, Administrative byrder for erhvervslivet i Danmark År 3 – 2001*.

SCB, (2001). *Centrala företags- och arbetsställeregistret*.

SFS 1975:1385. *Aktiebolagslagen*. Justitiedepartementet.

SFS 1982:668. *Samrådsförordningen: Förordning om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner*. Justitiedepartementet

SFS 1995:1322. *Verksförordningen*. Justitiedepartementet.

SFS 1995:1554. *Årsredovisningslagen*. Justitiedepartementet.

SFS 1998:1820. *Förordning om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor*. Näringsdepartementet.

SFS 1999:1229. *Inkomstskattelagen*. Finansdepartementet.

SFS 1994:200. *Mervärdesskattelagen*. Finansdepartementet

Skr 1999/2000:148. *Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag*.

Skr 2000/2001:143. *Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag*.

Skr 2002/03:8. *Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag*.

Sterzel, F. (2001). *Simplifying EU Regulations: Lessons from Swedish Regulatory Experiences*.

Van der Burg, B. I. & Nijsen, A. F. M (1998). *How can Administrative Burdens of Enterprises be assessed? Different Methods: Advantages and Disadvantages*. In *Improving the Quality of Legislation in Europe*, (ed.) A. Kellerman, G. Azzi, S. Jacobs, R. Deighton-Smith, T.M.C. Asser Instituut, Kluwer law International, The Hague, 1998.

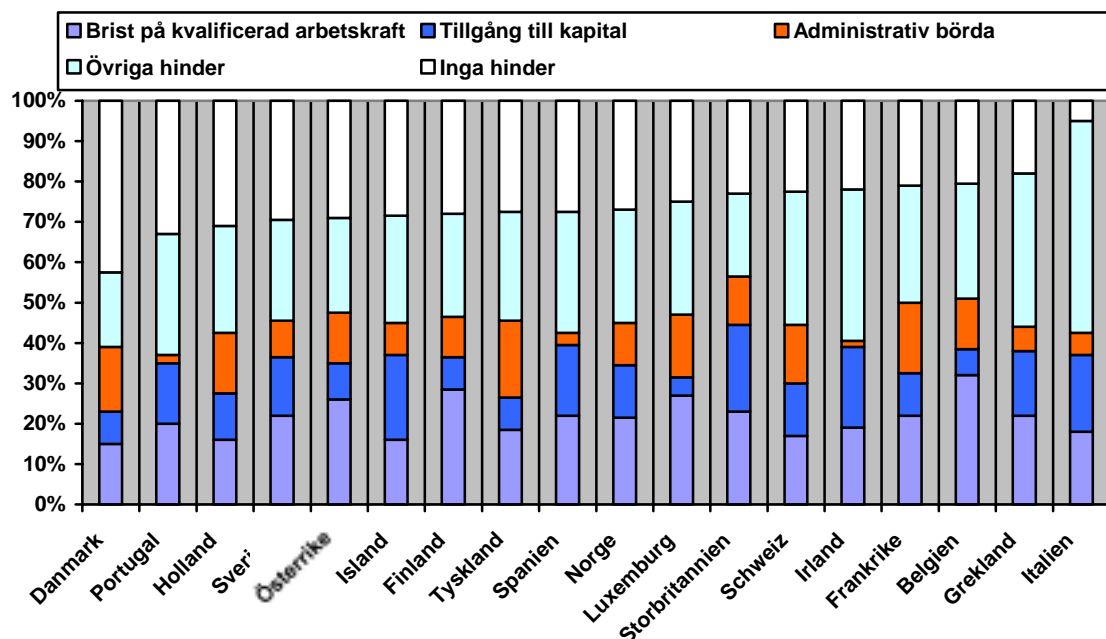
Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California, USA, SAGE Publications.

STATISTIK OM ADMINISTRATIV BÖRDA I SVERIGE I RELATION TILL ANDRA LÄNDER, SAMT KOSTNADERNA FÖR DETTA.

Denna bilaga gör en kort presentation av statistik som finns tillgänglig i relation till administrativ börda a) upplevda huvudsakliga hinder för företagande bland SME företag i Europa år 2001, b) entreprenörskapsbarriärer och underliggande variabler, samt c) den årliga kostnaden för företagen att administrera arbetsmarknads-, miljö- och skattereglerna.

Upplevda huvudsakliga hinder för företagande bland SME företag i Europa år 2001

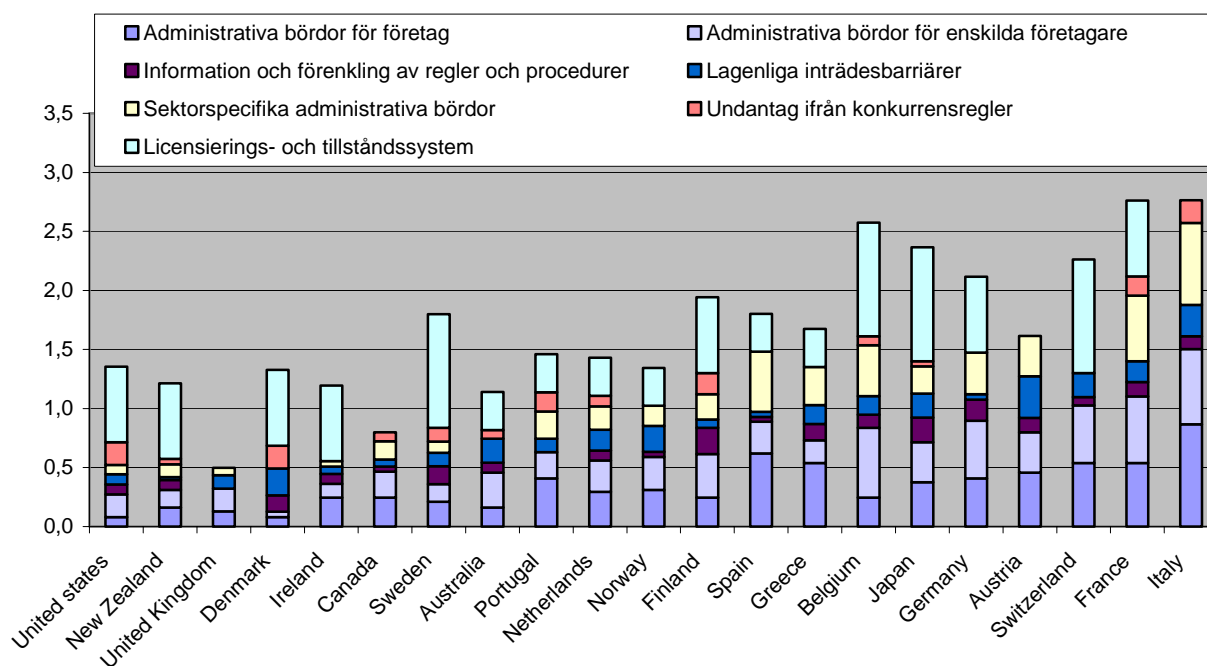
Den som vill starta ett företag ställs inför många olika slags hinder – från brist på kvalificerad arbetskraft till administrativa besvär för etablering samt svårigheten att få tillgång till kapital. Europeiska kommissionen har tagit fram uppgifter om vad företagare för små och medelstora företag i allmänhet upplever som hinder i deras verksamhet. Uppgifterna härrör från en enkätundersökning som genomfördes år 2001, där det totalt ingick 7 660 företag varav 360 var svenska. I denna undersökning har företagarna fått ange vilket som är det huvudsakliga hindret för företagande, och ser man till figur 1, så kan man se att det största hindret är ”brist på kvalificerad arbetskraft”, ”tillgång till kapital” respektive ”administrativa hinder”. Gruppen ”övriga hinder” består av ett antal övriga faktorer, bland annat infrastruktur, introduktion av ny teknologi samt alternativet andra hinder (Ds 2002:20).



Figur 1: Upplevda huvudsakliga hinder för företagande bland små och medelstora företag år 2001, procent (ENSR Enterprise Survey 2001)

Entreprenörskapsbarriärer och underliggande variabler

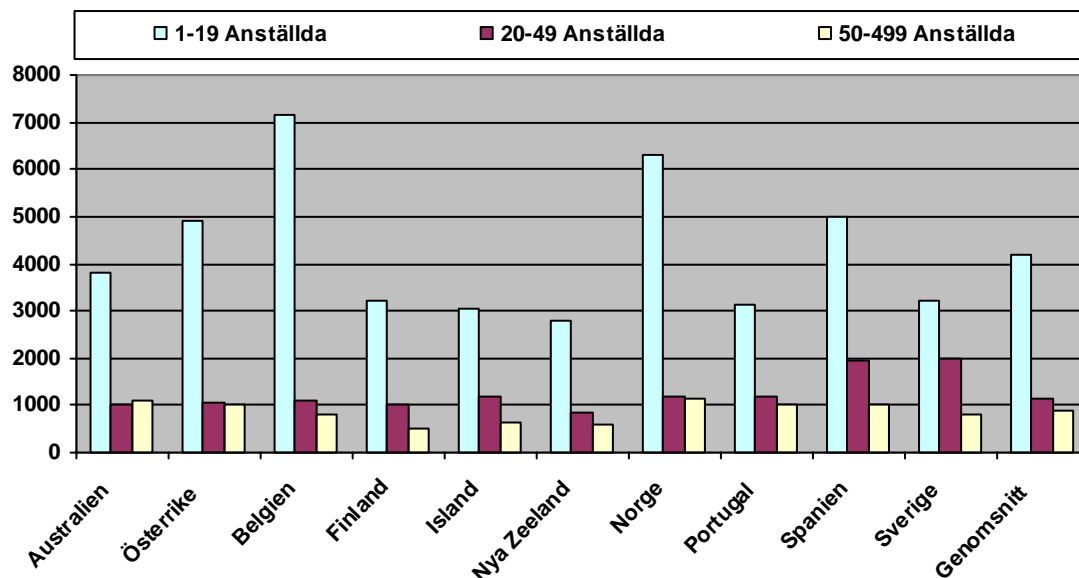
I takt med ökad internationalisering har allt fler länder uppmärksammat regelverkens betydelse för tillväxten. Enkla och ändamålsenliga regler har blivit ett konkurrensmedel för ett ökat nyföretagande, växande företag samt för att locka till sig nya företag. OECD har bedömt de administrativa hindren för entreprenören i olika länder och funnit att de är lättast att starta företag i de anglosaxiska länderna Storbritannien, Kanada och Australien medan svårigheterna är störst i de centraleuropeiska länderna Italien, Frankrike och Belgien. Sverige ligger ungefär i mitten av de bedömda länderna (se Figur 2).



Figur 2: Entreprenörskapsbarriärer och underliggande variabler
(Baygan & Freudenberg, 2000 och Nicoletti *et al*, 2000)

Ser man lite närmare på underlaget för dessa siffror så kan man urskilja att det endast är tre frågor som avgör storleken på stapeln över de hinder som finns inom licensierings- och tillståndssystemen i Sverige. Som jämförelse kan man säga att det är nio frågor som bestämmer storleken på stapeln: information och förenkling av regler och procedurer. Frågorna är alltså viktade efter den betydelse som dessa faktorer kan ha. De tre frågorna är: (1) är ”inget svar lika med acceptans”, det vill säga ifall licenser eller tillstånd är utfärdade automatiskt ifall myndigheten inte har svarat inom n utsatt tid?, (2) finns det en samlad kontaktpunkt där man kan få information om licenser och tillstånd samt utlysningar?, (3) finns det en samlad kontaktpunkt för att utfärda samt acceptera licenser och tillstånd (one-stop shops).

I Sverige har 99,2 procent av alla företag färre än 50 anställda. Dessa företag sysselsätter närmare 1,4 miljoner personer. De små företagen är därmed Sveriges främsta arbetsgivare då de står för 52 procent av den privata sysselsättningen och när en tredjedel av den totala sysselsättningen (SCB, centrala företags- och arbetsställeregistret 2001). Det är generellt sett svårare för små företag att klara den administration som blir följden av det stora antalet regler. Undersökningar från OECD indikerar att företag med färre än 20 anställda kan ha 5 gånger så höga kostnader per anställd för att svara upp mot krav som ställs i skatte-, miljö- och arbetsrättslagstiftningen, jämfört med större företag. (Skr 2002/03:8) (se Figur 3).



Figur 3: Årlig kostnad i US dollar per anställd för att administrera arbetsmarknads-, miljö- och skatteregler (OECD, 2001)

Beräkningar visar att företagens kostnader för att administrera regelverket inom skatte- arbetsmarknads - och miljöområdena i Sverige uppgår till 30.000 kr per anställd och år för företag med mellan 1 - 19 anställda, samt 6.000 kr per år och anställd för företag med mellan 50 - 500 anställda. Aggregeras kostnaden per anställd till nationell nivå blir de svenska företagens administrativa kostnader för att hantera offentliga arbetsmarknads- skatte- och miljöregler cirka 50 miljarder kr/år. Här är det viktigt att påpeka att den största delen av dessa kostnader är så kallade "nyttiga" kostnader, det vill säga att de är samhällsekonomiskt försvarbara.

BESKRIVNING AV EN TOP-DOWN ANSATS SOM ETT ALTERNATIV FÖR ATT MÄTA DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN FÖR FÖRETAGEN I SVERIGE

Nedan kommer vi att i grova drag beskriva vad som krävs för att genomföra en top-down mätning av svenska företags administrativa bördor. I första hand ligger problemet i att tydligt formulera undersökningens målsättning och precisera vad som ska mätas, vilka som ska undersökas och hur undersökningen ska genomföras. Det finns inga entydiga regler för hur en problemformulering bör genomföras, men genom att gå igenom en del viktiga punkter tror vi oss ändå kunna skapa en bild av vad ett val av en top-down modell skulle innebära för svenskt vidkommande.¹

- Definition av målpopulation
- Angivande av begreppsdefinitioner och klassificeringsregler
- Specificering av den information som önskas (variabler och parametrar)
- Angivande av redovisningsgrupper för vilka resultat önskas
- Angivande av redovisningsperioder och redovisningstidpunkter
- Önskad noggrannhet i resultat för totalpopulation och redovisningsgrupper
- Kostnads- och tidsram för undersökningen

Definition av målpopulation

Det måste utarbetas en tydlig definition av den population som ska undersökas. Utifrån förarbeten och uppdragstext framgår bara att mätmetoden ska kunna kvantifiera den administrativa börda som uppstår för företagen till följd av olika regelverk såsom lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Målpopulationen måste därför tydligt avgränsas. I detta fall kan populationen definieras genom egenskaper som exempelvis att företagen ska ha en omsättning över ett visst belopp eller att företagen ha minst en anställd. Först när målpopulationen är tydligt definierad kan en rampopulation tas fram. En ram är en förteckning över populationens enheter som kan utgöra basen för ett urval. För svenskt vidkommande är SCB:s företagsdatabas en naturlig utgångspunkt för detta arbete. Problemet är att det kan vara svårt att ta fram en ram som helt överensstämmer med målpopulationen. I vissa fall kan ramen komma att innehålla fler enheter än målpopulationen, vilket ger upphov till så kallad övertäckning, och i vissa fall saknar ramen en del av de till målpopulationen tillhörande enheterna, vilket ger upphov till undertäckning. Övertäckningen behöver inte orsaka några systematiska fel förutsatt att alla främmande enheter går att upptäcka. Undertäckningen däremot ger upphov till systematiska fel vid parameterskattningar. Vid mätning av administrativ börda kan undertäckning och övertäckning uppkomma på grund av att företagsstocken ständigt förändras. Nya företag startas samtidigt som vissa företag läggs ned eller går i konkurs. Företag slås samman eller delas upp osv. För att undersöka en viss målpopulation en viss tidpunkt är det därför viktigt att en så aktuell registerförteckning som möjligt kan användas. För svenskt vidkommande får ändå möjligheterna att fastställa en bra ram bedömas som goda. Detta på grund av SCB:s företagsdatabas².

¹ Förslaget till problemformulering är hämtat från Eriksson, S. (1978), Statistisk undersökningsmetodik, Lund.

² SCB har en lång tradition av att föra register över samtliga företag och arbetsställen i Sverige. Det ursprungliga registret går under namnet Centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR), men numera hänvisas ofta till företagsdatabasen (FDB).

Angivande av begreppsdefinitioner och klassificeringsregler

En del av detta arbete är redan genomfört i och med den framtagna definitionen av administrativ börda, men det finns andra begrepp som kan kräva ytterligare precisering. En sådan precisering kan exempelvis vara vad vi menar med ett företag. Det finns flera mindre verksamheter i Sverige som inte registrerar något bolagsnamn utan endast väljer att skatteregistrera sig. Ingår dessa verksamheter i begreppet företag? Med klassificering avses olika standarder som kan användas för att exempelvis indela näringslivet i olika branschgrupper. Det finns också regionala indelningar att beakta, av vilka flertalet förändras över tiden. De är därför viktigt att bestämma vilka indelningsgrunder som ska gälla för en svensk studie av administrativ börda.

Specificering av den information som önskas (variabler och parametrar)

Utifrån definitionen av administrativ börda krävs en precisering av vad som ska mätas. Exempelvis tidsåtgången i minuter för att hantera en viss regel på ett visst sätt. En annan frågeställning är hur tiden ska värderas. Ska den värderas utifrån genomsnittlig lönekostnad för de anställda som hanterar en viss regel? Hur ska kostnader som lagts ut på konsulter värderas i förhållande till de interna kostnaderna? Centralt i arbetet med att precisera vad som ska mätas är det ska vara möjligt att följa förändringar över tiden, vilket kan vara särskilt besvärligt när det gäller den ekonomiska värderingen av bördorna. Det är också viktigt att redan här fundera på vad som ska redovisas. Är det genomsnittlig börda för samtliga företag eller är det total börda som är av intresse? Vilka olika typer av företag är det av intresse att jämföra? Det är med andra ord viktigt att undersökningen klarar att mäta det som den är avsedd att mäta, dvs. att undersökningen har hög validitet. Valet av centrala variabler har dessutom stor inverkan på en undersöknings urvalsdesign och sett ur det perspektivet kan det i detta skede också vara lönsamt att fundera över tänkbara stödvariabler. För att kunna genomföra ovanstående krävs en ordentlig kartläggning av olika lagostiftningsrådets uppbyggnad och effekt på företagens administration.

Angivande av redovisningsgrupper för vilka resultat önskas

En ytterligare fråga att ta ställning till är huruvida det är av intresse att kunna särredovisa resultat för olika grupper av företag. Är det viktigt att kunna uttala sig om olika branschgrupper, olika storleksklasser, olika juridisk former, olika regioner etc? Givet ett visst antal observationer på populationsnivå kommer dock precisionen för olika redovisningsgrupper att försämrans i takt med att fler grupper läggs till. Det gäller därför att försöka besvara de huvudsakliga frågeställningarna med så få redovisningsgrupper som möjligt. En annan för precisionen avgörande punkt är om särredovisning behövs för en variabel i taget eller flera variabler i kombination.

Angivande av redovisningsperioder och redovisningstidpunkter

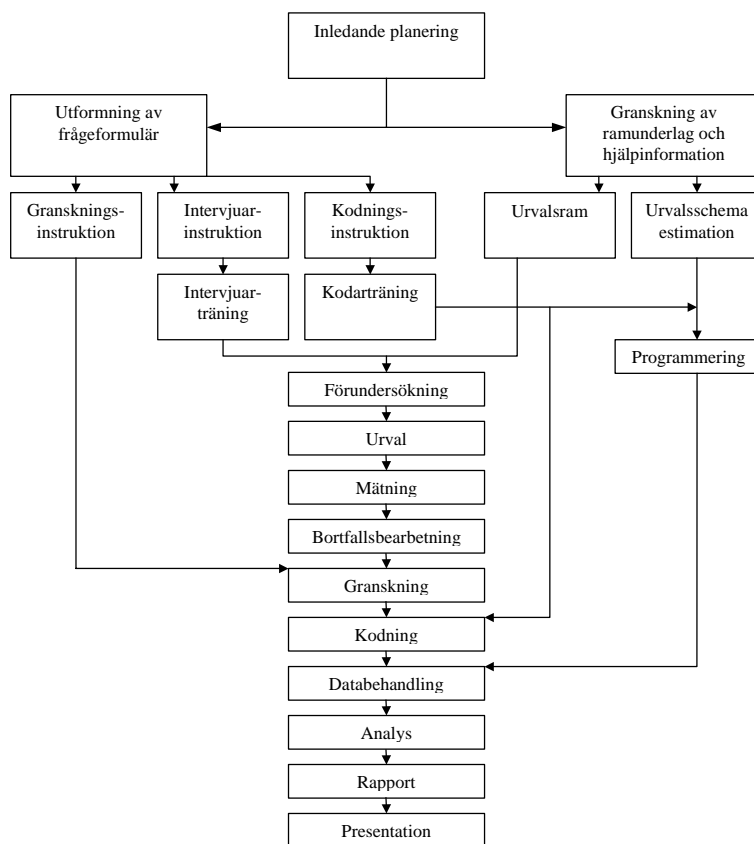
De tidsperioder som ska gälla för redovisningen av olika variabler är naturligtvis viktiga att fastställa redan innan undersökningen genomförs. Särskilt viktigt blir detta då ett av undersökningens syften är att kunna följa utvecklingen av de administrativa bördorna över tiden. Redovisningsperioderna kan också påverkas av om ett nytt urval ska dras för varje undersökning eller om ett urval ska följas upp med en ytterligare frågeomgång. Redovisningsperioderna är dessutom relaterade till när och hur ofta en redovisning kan ske.

Önskad noggrannhet i resultat för totalpopulation och redovisningsgrupper

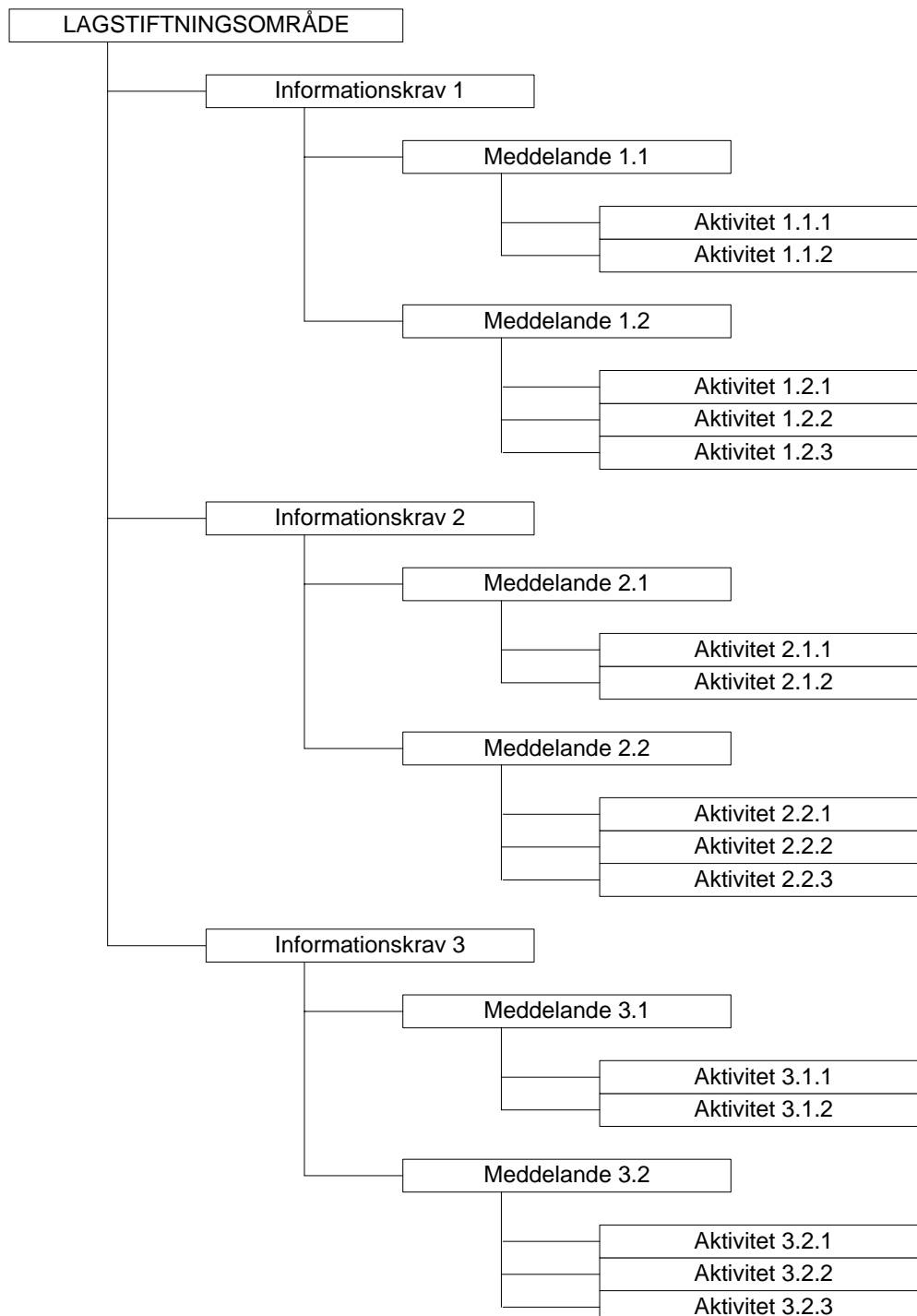
Med noggrannhet avses hur exakt det av undersökningen skattade värdet på en viss parameter uppskattar det sanna parametervärdet. Förenklat skulle god precision kunna beskrivas som att upprepade skattningar av samma parameter ska ge så lika resultat som möjligt alternativt kan precision sägas avse hur exakt den skattade parametern kan förväntas uppskatta det värdet som en totalundersökning skulle ge. Noggrannheten är således beroende av precisionen i skattningen, men påverkas också av hur stora systematiska fel som uppstår i olika undersökningsmoment. De systematiska felen går oftast inte att mäta utan urvalsdesignen och urvalens storlek dimensioneras därför vanligtvis utifrån olika precisionskrav. Vid en diskussion om rimliga precisionskrav kan det vara värt att beakta att det kan uppstå situationer då en ökad precision för en viss parameter endast kan uppnås på bekostnad av en lägre precision för en annan parameter. Detsamma gäller för precisionen mellan olika grupper och mellan delpopulationer och totalpopulation.

Kostnads- och tidsram för undersökningen

Givet det grundläggande arbetet med att förbereda en undersökning kan en tidsram fastställas för det faktiska arbetet med att genomföra undersökningen. Tidsåtgången och personalbehovet påverkar naturligtvis också kostnaderna. Arbetet med att genomföra en top-down mätning kan i grova drag beskrivas enligt figur 1.



Figur 1: Flödesschema över undersökningsmoment (Eriksson, S., 1978)

STRUKTUREN FÖR ATT BERÄKNA DEN ADMINISTRATIVA BÖRDA SOM GENERERAS AV ETT LAGSTIFTNINGSSOMRÅDE

**EXEMPEL PÅ HUR ADMINISTRATIVA BÖRDOR INOM
SKATTELAGSTIFTNINGSSOMRÅDET SKULLE KUNNA PRESENTERAS**

Skattelagstiftningsområdet	Frekvens	Tid i Min.	Taxa (kr)	Börda (kr) per aktivitet/meddelande	Totala Bördan (kr)
Inkomstskattelagen (Delområde x) <ul style="list-style-type: none"> • Meddelande 1 administrativ aktivitet a administrativ aktivitet b administrativ aktivitet c etc. • Meddelande 2 • Meddelande 3 • etc. 					
Totalt för Delområde x					
Mervärdesskattelagen (Delområde y) <ul style="list-style-type: none"> • Meddelande 1 administrativ aktivitet a administrativ aktivitet c etc. • Meddelande 2 • etc. 					
Totalt för Delområde y					
Årsredovisningslagen (Delområde z) <ul style="list-style-type: none"> • Meddelande 1 • Meddelande 2 • Meddelande 3 administrativ aktivitet a administrativ aktivitet c etc. 					
Totalt för Delområde z					
Delområde x					
Delområde y					
Delområde z					
Totalt för Skattelagstiftningsområdet					
Totalt för Arbetsmarknadslagstiftning					
Totalt för Miljölagstiftningen					
RESULTAT ALLA LAGOMRÅDEN					

*Koncept***Regeringsbeslut**

2002-06-06

N2002/5911/AE (delvis)

Näringsdepartementet*Analysenheten**Annelie Westman**Telefon 08-405 10 36*

Institutet för tillväxtpolitiska studier

Box 4

831 21 ÖSTERSUND

*Gemensambereett med Fi/BA2, Fi/SKA (SE och S1), Ju/F och N/NL/SIMPLEX***Uppdrag att utveckla en mätmetod för administrativ börda**

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) att, i enlighet med givna riktlinjer i detta beslut, utveckla en metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda för företagen.

Regeringen beviljar ITPS 1 000 000 kronor för genomförandet av uppdraget. Kostnaden skall belasta utgiftsområde 24 Näringsliv, anslaget A8 Fortsatt program för småföretagsutveckling, förnyelse och tillväxt, anslagspost 28 Till regeringens disposition.

Bakgrund

I takt med ökad internationalisering har allt fler länder uppmärksammat regelverkens betydelse för tillväxten. Enkla och ändamålsenliga regler har blivit ett konkurrensmedel för ett ökat nyföretagande, växande företag samt för att locka till sig nya företag.

Regeringen har i skrivelser till riksdagen (Skr. 1999/2000:148 och Skr. 2000/2001:148) uttryckt målet att inom en treårsperiod tydligt minska regelverkens administrativa börda för småföretag. I samma skrivelser anges vidare att regeringen, tillsammans med ledande forskare och i direkt dialog med representanter för näringslivet, avser att utveckla den ovan givna målformuleringen samt metoderna för uppföljning.

Idag saknas i Sverige en tillräckligt sofistikerad och tillförlitlig metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda för företagen. Avsaknaden av en mätmetod omöjliggör därmed även en utvärdering av regeringens mål och arbete med regelförenkling. Inom EU finns exempel på länder som har utvecklat egna mätmetoder, däribland Nederländerna, Belgien och Danmark.

Mot bakgrund av vad som ovan sagts är det angeläget att utveckla en svensk metod för att mäta regelverkens administrativa börda för företagen, som både regeringen och näringslivet kan ställa sig bakom.

Riktlinjer för uppdraget

ITPS skall utveckla en metod som gör det möjligt att kvantitativt mäta och samla in statistik över den administrativa börda som uppstår för företagen till följd av olika regelverk såsom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. I uppdraget ingår att ta fram en konkret definition av begreppet administrativ börda. ITPS skall även föreslå hur genomförandet av metoden bör organiseras. I uppdraget ingår också att redovisa alternativa metoder. För respektive metod skall beräkningar avseende investerings- och genomförandekostnader framgå, samt för- och nackdelar i övrigt. ITPS skall i genomförandet av uppdraget studera och ta del av erfarenheter från andra länder som har utvecklat liknande metoder.

Eftersom det är av största vikt att metoden accepteras och stöds av både regering och näringsliv skall ITPS utföra uppdraget i nära samarbete med Näringsdepartementet och Näringslivets Nämnd för Regelgranskning (NNR). ITPS skall även samråda med Statskontoret, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Statistiska centralbyrån (SCB) och etablerade forskare inom området.

Inriktningen för arbetet är att metoden skall kunna tas i bruk och en mätning kunna ske under 2003. En delrapport innehållande definition av begreppet administrativ börda, erfarenheter från andra länder och redovisning av alternativa metoders kostnader samt för- och nackdelar i övrigt skall redovisas senast den 31 december 2002. Uppdraget skall slutrapporteras till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2003, då även val av metod och förslag till genomförande skall redovisas.

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) skall på rekvisition från ITPS betala ut 600 000 kronor. Resterande del av beviljade medel, högst 400 000 kronor, rekvireras av ITPS mot redovisade kostnader när uppdraget har slutförts.

På regeringens vägnar

Björn Rosengren

Annelie Westman

Kopia till:

Regeringskansliets revisionskontor, SB

Finansdepartementet/BA

Finansdepartementet/SKA

Justitiedepartementet/F

Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Ekonomienheten

Riksrevisionsverket

Ekonomistyrningsverket

Statskontoret

Statistiska centralbyrån (SCB)

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)

Näringslivets Nämnd för Regelgranskning (NNR)

Näringsdepartementet/ADM

Näringsdepartementet/NL