

Minskande av regleringsbördan: lättare börda genom högklassig reglering

Kati Rantala HU, Pertti Ahonen Frisky & Anjoy, Noora Alasuutari HU, Jussi Kauppila SYKE, Petrus Kautto SYKE, Kanerva Kuokkanen HU, Essi Römpötti SYKE, Karolina Saarenpää HU, Jyrki Tala HU, Petri Uusikylä Frisky & Anjoy

I riktning mot en realistisk uppfattning av regleringsbördan

Med regleringsbörda avses vanligtvis sådana effekter av lagstiftningen, vilka belastar berörda parter ekonomiskt, kräver tid eller orsakar olägenhet eller förtret. I projektet Utvärdering och minska[n]de av regleringsbördan, som finansierades av statsrådet, har man försökt göra sig en så omfattande, realistisk och mångdimensionell **överblick** som möjligt över den regleringsbörda som faller på företag och medborgare i Finland. Ett särskilt syfte har varit att identifiera **de mest centrala källorna** till regleringsbördan. Att göra en noggrann, kvantitativ helhetsbedömning av regleringsbördan visade sig vara en omöjlighet. Även om numeriska helhetsbedömningar lagts fram på initiativ av övriga OECD- och EU-länder har siffrornas pålitlighet ifrågasatts i flera utvärderingar.

De olika formerna av regleringsbörda har granskats utifrån olika material, metoder och tolkningsramar. Begreppet regleringsbörda innebär inte att reglering i sig vore en börda. Regleringsbörda avser särskilt onödigt belastning som exempelvis uppstår på grund av följande faktorer: otydlig reglering som ändras snabbt, motstridiga och överlappande krav, orimligt tungrodda tillvägagångssätt i myndighetsärenden och oenhetligt verkställda regelverk.

Analyserna ger på en allmän nivå en mångsidig bild av regleringsbördans dimensioner och vilka den berör. De ger också förklaringar till varför en helhetsbedömning av regleringsbördan i eurobelopp är vanskelig och kanske inte heller meningsfull att göra. Enligt de centrala resultaten **1) är regleringsbördan ett vagt koncept men ett mångsidigt fenomen, 2) är det svårt att mäta regleringsbördan, 3) utgör administrationen av regleringen och problem i verkställandet av den en central del av regleringsbördan, 4) har aktörer som är föremål för reglering varierande upplevelser av regleringsbördan.** I projektet ges 15 utvecklingsförslag. Tonvikten i förslagen ligger vid vilket fokus den minskade regleringsbördan ska ges, kvaliteten i lagberedningen och utvecklingen av verkställighetsåtgärderna.

Detta Policy Brief-dokument presenterar projektets allmänna resultat. Också tre ytterligare Policy Brief-dokument har färdigställts om projektet. I de övriga specificeras noggrannare den regleringsbörda som gäller företag, medborgaraktivitet och enskilda individer samt "en in, en ut"-modellen.

Målet att skapa en överblick över regleringsbördan i Finland

De kostnader som uppstår för dem som är föremål för lagstiftningen har under de senaste åren rönt uppmärksamhet i flera medlemsstater inom OECD och EU. Diskussionen har främst fokuserat på administrativa bördor, det vill säga de kostnader som uppstår för dem som är föremål för regleringen på grund av de uppställda kraven på att sammanställa, organisera, bevara eller rapportera uppgifter till myndigheter eller tredje parter. Minskande av regleringsbördan innefattar även minskande av de kostnader som uppstår av att iakttä regleringen. Diskussionen om regleringsbördan har främst fokuserat på den belastning som drabbar företagsverksamhet, men även offentliga organisationer, medborgarverksamhet och enskilda individer är föremål för regleringsbörda.

I flera länder har man under de senaste åren börjat kräva att varje kostnadsökning för föremålen för reglering ska kompenseras genom avregleringsåtgärder som leder till kostnadsminskningar. Där det är möjligt försöker man också uppnå detta i Finland. Dessutom har man försökt stävja kostnaderna för lagstiftningen genom att genomgripande sanera den helhet som bildas av alla regelverk, såsom i Australien, eller inom utvalda sektorer såsom i EU:s Refitprogram. Målen för statsminister Sipiläs regering att göra regleringen smidigare knyter an till den här internationella utvecklingen.

Ett allmänt problem är dock att kunskapen om regleringsbördan är osäker och opålitlig, liksom även att transparensen i kunskapsproduktionen är bristfällig. Kostnadsminskning är dessutom en mycket begränsad infallsvinkel för att få en uppfattning om regleringsbördan. Inom forskningsprojektet observerades det också att det är omöjligt att göra ens en ungefärlig, trovärdig numerisk helhetsbedömning utan omfattande reservationer. En del av OECD- och EU-länderna har lagt fram numeriska bedömningar, men siffrornas pålitlighet har ifrågasatts. Som grund för åtgärder avsedda att stävja de kostnader som lagstiftningen och övrig belastning medför, krävs en bättre kunskapsbas än den nuvarande om regleringsbördans källor, former och bakgrundsorsaker samt vilka den berör.

Ett allmänt problem är osäkerheten och opålitligheten angående kunskapen kring regleringsbördan samt i kunskapsproduktionens bristande transparens

Målet med projektet Utvärdering och minska[n]de av regleringsbördan var att skapa en så omfattande, realistisk och mångsidig *helhetsbild* som möjligt av regleringsbördan i Finland. Föremål för granskningen var: förhållandet mellan bedömningen av regleringsbördan och den övriga författningpolitiska diskussionen, regleringsbördan som begrepp och fenomen, förvaltningsstrategier i fråga om regleringsbördan och möjligheten att utnyttja olika bedömningsmetoder, regleringsbördans förhållande till regleringens positiva effekter och internationella förpliktelser samt de olika formerna av regleringsbörda i förhållande till företag och medborgare, med det särskilda syftet att identifiera de mest centrala källorna till bördan.

Å ena sidan granskades hur regleringsbördan uppstår och bedömningen av den utifrån den offentliga makten som står för regleringen och dess verkställande, eller med andra ord *"uppiifrån ner"*. Detta avser administrationens målsättningar att bedöma regleringsbördan och utveckla hanteringssätten. Dessutom innebär det sådana strukturer som bidrar till att "onödig" regleringsbörda uppstår. Den här bilden kompletteras å andra sidan av en granskning *"nedifrån upp"* för att kartlägga erfarenheterna bland olika typer av företag, medborgaraktorer och representanter för olika befolkningsgrupper av regleringsbördan och regleringens positiva effekter.

Regleringsbördan granskades också fenomenbaserat och separat för de reglerade områdena. Ett fenomenbaserat tillvägagångssätt betyder exempelvis att företagens verksamhetsförutsättningar, miljöskyddet samt medborgarnas möjligheter till deltagande och missgynnade ställning granskas i förhållande till regleringsbördan. En granskning per författningsområde fördelar sig exempelvis på arbetsrätt, beskattning och bokföring samt miljö- och socialrätt. Det var dock inte möjligt att inom projektet fokusera på enskilda juridiska frågor.

Material och metoder

Inom projektet analyserades och utnyttjades administrativt material och forskningslitteratur om regleringsbördan och bedömningen av den. Genom empirisk analys har bilden preciserats av de centrala källorna till och upphovsmekanismerna för sådan regleringsbörda som drabbar företag, medborgaraktivitet och enskilda individer. Den empiriska analysen är både kvantitativ och kvalitativ, och olika uppställningar lyfter fram olika resultat. En del av granskningarna gällde regelverk som varit i kraft redan länge medan andra gäller nya regelverk under beredning.

Bedömningen av företagens regleringsbörda baserade sig på *intervjuer* med representanter för intressebevakningsorganisationer, en *verkstad* och en *nätenkät* för företagarrepresentanter samt *regeringspropositioner* från 2013 och 2017. Dessutom var källor till regleringsbördan inom miljöskyddet föremål för analys. Denna omfattande *fallstudie* inom ett delområde av författningsspolitiken baserar sig dels på rättslig analys av tidigare forskning, dokument och gällande rättsakter, dels på intervjuer som genomförts inom ramen för projektet (med representanter för företag, medborgare och de myndigheter som tillämpar lagarna). För aktörer som är aktiva i medborgarverksamhet ordnades också en *verkstad* och genom analys av en *nätdiskussion* togs del av medborgarnas upplevelser av att ha kontakt med myndigheter. Av *regeringens propositioner* (åren 2013 och 2017) analyserades även inskrivna bedömningar av regleringsbördan för medborgaraktivitet och individer.

Figur 1. Material som använts i studien



Resultat och slutsatser

Regleringsbörda: vagt begrepp, mångsidigt fenomen

Inget entydigt, etablerat begrepps innehåll har utkristalliserat sig för begreppet regleringsbörda. Inte heller är all regleringsbörda onödig eller skadlig, om den ställs i proportion till de mål regleringen har och de målenliga positiva effekterna (såsom att trygga hälsa, säkerhet eller miljöskydd eller att korrigera marknadsstörningar). Innehållet i regleringsbördan kan också förtydligas genom att dess olika betydelser specificeras, till exempel administrativ börda, övriga kostnader som uppstår på grund av regleringen, förtret och besvär, problem i fråga om administration och verkställande av regleringen och de förfaringssätt som medföljer samt ökad belastningsgrad i fråga om myndighetskontakter. Belastningsgraden definieras också av om bördan är av engångstyp eller permanent. Det är också centralt att skilja på direkta och indirekta bördor, varav de senare ofta uppträder genom en mekanism som verkar i många led förmedlad av olika aktörer. Också oklarheter i regleringen, återkommande ändringar samt motstridiga och överlappande krav orsakar regleringsbörda. Den belastning som regleringen förorsakar olika parter kan dock förändras över tid. Exempelvis skapar digitaliseringen möjligheter till att rationalisera den administrativa rapporteringen och utveckla tjänster avsedda för medborgarna. Enskilda lagrevideringar kan också parallellt innehålla åtgärder som går åt olika håll för att strama åt, lätta upp och förtydliga.

Endast en del av regleringsbördan är onödig i förhållande till regleringens mål

I den särskilda fallstudien försökte vi identifiera sådana allmänna faktorer i beredningen av miljöreglering, som leder till belastande strukturer i regelverken. Till dessa hör bland annat institutionaliseringen av regleringen och stigberoendet, regleringsillusioner, särintressens inflytande på mer och fortsatt reglering samt EU:s regleringsform. I regleringen ingår också strukturer som ter sig problematiska med tanke på en onödig regleringsbörda. Till dessa hör bland annat en regleringsstruktur på många nivåer för miljöreglering, allmänna normers överdrivna omfattning, omfattande användning av tillståndsförfaranden och fallspecifika bedömningar, ett brett begrepp om delaktighet och deltagarpraxis samt skyldigheter att producera information. Å andra sidan är många strukturer som bidrar till regleringsbörda (att regleringen sker på många nivåer, flexibla normer och ett brett begrepp om delaktighet) också instrument för minskande av regleringsbördan. Att man identifierar de faktorer som beskrivs ovan kan hjälpa författningsberedarna att undvika författningsstrukturer som bidrar till onödig regleringsbörda.

Den belastning som regleringen orsakar är alltså vanligtvis mångformig. En bedömning av en börda och huruvida den är onödig måste också ske från fall till fall och förutsätter förtrogenhet med det område som regleras och de realiteter som föremålen för regleringen står inför. Avsikten är att finna metoder för att minska regleringsbördan genom att specificera den. En alltför kategorisk uppställning kan dock leda till extrakostnader om inte regleringsbördan ställs i relation till regelverkets positiva effekter. Det är därför viktigt att uppfatta regleringsbördan och utvärderingen av den som ett element i en övergripande och högklassig lagberedningsprocess där man i första hand syftar till en omfattande konsekvensbedömning som innefattar ekonomiska, sociala och miljömässiga respektive positiva och negativa konsekvenser. Dessutom är det av central vikt att intressenter likvärdigt deltar i diskussionen om regleringen och att författningsberedningen är öppen och har en kvalitativ kunskapsbas. Om regleringen bereds enbart på basis av bedömningen av regleringsbördan föreligger risk för att regleringen som helhet inte blir ändamålsenlig, vilket i sig bidrar till en ökad regleringsbörda. När man introducerar begrepp

och verksamhetsmodeller som används i internationella sammanhang i den finländska författningsspolitiken bör man också notera hur reglering och regleringsbörda uppfattas på olika sätt i olika länder. Otydligheten i begreppet regleringsbörda innebär dock inte att en bedömning av de ovan beskrivna dimensionerna av den och en strävan att minska den när det är motiverat inte skulle vara meningsfull.

Det är svårt att bedöma och mäta regleringsbördan

I beredningsskedet av en lag kan det bedömas vilken belastning iakttagandet av regleringen förorsakar för dem som är föremål för lagen. Efter att regleringen trätt i kraft kan man granska vilka effekter och erfarenheter verkställandet av bestämmelserna innebär på sikt. Vid sidan av enskilda lagar kan man bedöma olika stora regleringshelheter. I dagens författningsspolitiska debatt betonas kraftigt att effekterna av ett regelverk beror uttryckligen på dess verkställande. Samtidigt har det i den författningsspolitiska debatten framkommit ett behov att öka och systematisera efterhandsbedömningen av regelverk. Det är också utmanande att identifiera regleringsbördans förhållande till övriga effekter som ett regelverk leder till, såväl positiva som negativa.

Det finns kvantitativa indikatorer för granskning av regleringsbördan. Om man vill producera information om kostnadsberäkningar förutsätter det dock att man behärskar metoder som lämpar sig för dylik bedömning och känner till metodernas begränsningar: det som uträkningarna de facto betyder, vilken typ av material de baserar sig på och vilka slutsatser man kan dra. Ett sådant grepp förutsätter särskild sakkunskap om hur man ska beräkna de direkta kostnaderna som föremålen för regleringen får för att iaktta den. Hur dessa beräknas varierar enligt metod. I praktiska tillämpningar beräknar man ofta endast de administrativa bördorna. Samtidigt begränsar det andra från att delta i debatten kring bedömning och minskande av regleringsbördan. Kvalitativt kan man kartlägga de plikter eller begränsningar och ändringar i dessa som föremålen för regleringen berörs av, eller de berörda parternas erfarenheter av regleringsbördan.

Att noggrant specificera en regleringsbördas ekonomiska och andra konsekvenser har ofta visat sig vara vanskligt. I etablerade metoder för bedömning av regleringsbördans konsekvenser uppmärksammar man ofta endast de berörda parternas direkta kostnader för att iaktta regelverket. Hur dessa beräknas varierar enligt metod. I praktiska tillämpningar beräknar man ofta endast de administrativa bördorna. Dessutom har man i förvaltningspraxis godtagit många bristfälliga metoder. Bristande kvalitet i de material som används och problem vid tillämpningen av metoderna (bristande kompetens, slarv, frestelsen att förenkla och modifiera uppnådda resultat, att resultaten inte används) utgör ytterligare problem. Den internationella kunskapsbasen kring åtgärder för att minska regleringsbördan baserar sig ofta på administrativa rapporter där osäkerhet råder kring de kvantitativa bedömningarna av belastningen och villkoren för genomförandet inte görs tillräckligt explicita.

Administrationen och verkställandet av reglering bidrar särskilt till regleringsbörda

Av de empiriska granskningarna framkom att särskilt problem kring administrationen och verkställandet av regelverk ledde till betydande regleringsbörda för företag, medborgaraktivitet och enskilda individer. Detta problem förklaras delvis av den prövningsrättmyndigheterna har på många verksamhetsområden. Rätten möjliggör flexibilitet i myndigheternas beslutsfattande men risken är att tolkningarna blir oenhetliga olika myndigheter eller regioner emellan. Problem vad gäller verkställandet framkommer i regeringspropositionerna i form av försök att förtydliga regelverk och lätta upp förfarandena för myndighetskontakter.

Udden av företagens kritik mot regleringsbördan riktar sig särskilt mot mångtydigheten i regelverk, återkommande ändringar, otydliga riktlinjer och anvisningar samt bristande enhetlighet och förutsägbarhet i fråga om tolkningarna. Dessutom framkom att det ömsesidiga beroendet mellan olika författningar, deras motstridighet och samverkan orsakar stor belastning för företagen och försvårar ofta deras verksamhet. Problemen i medborgaraktiviteter och frivilligverksamhet handlar ofta om verkställandet, myndigheternas anvisningar och information samt uppfattningar om regelverket bland medborgaraktörerna, snarare än om det egentliga regelverket. De vanliga utmaningarna i enskilda individers myndighetskontakter ligger i att förstå och hantera regelverken och den praxis de hänger ihop med.

Varierande erfarenheter av regleringsbördan bland berörda parter

Den regleringsbörda som företag berörs av bestäms såväl av företagets storlek och bransch som regleringsområdet och dess specialbestämmelser. Vid bedömningen av regleringsbördan som berör medborgaraktivitet framträder på motsvarande sätt medborgarsamhällets mångfald. Exempelvis stora, traditionella organisationer kan ha andra intressen än små eller nya aktörer. Vid en granskning av enskilda medborgare ser regleringsbördan olika ut för olika befolkningsgrupper och människor med olika social ställning. I enskilda medborgares myndighetskontakter ingår också många belastande dimensioner (exempelvis att förmåns- eller rättssystemen är komplicerade eller att man faller mellan olika stolar i fråga om tjänster) som inte omfattas av ett snävt begrepp om regleringsbördan. Regleringsbördan för individer vidkänns i mycket ringa mån i regeringens propositioner.

Olika inre upplevelser av regleringsbördan bland företag, medborgaraktörer och befolkningen

Centrala utvecklingsförslag

Projektets förslag på centrala fokus och förfaranden för att minska regleringsbördan baserar sig på de analyser som utförts inom ramen för projektet. Utvecklingsförslagen tar även ställning till hur man ska skapa fungerande strukturer för bedömning och minskande av regleringsbördan. Utvecklingsförslagen gäller huvudsakligen vilka som blir föremål för regleringsbördan, lagberedningsprocesserna och verkställandet av regleringen. Förslagen här är en sammanfattning av de utvecklingsförslag som lades fram i rapporten.

Allmänna synpunkter på minskande av onödig regleringsbörda

- 1. Överväganden kring användningen av begreppet regleringsbörda.** Begreppet regleringsbörda ger nyttiga infallsvinklar på reglering och huruvida regleringen fungerar, men som allmänbegrepp är det vagt. I diskussioner om de negativa effekterna av regelverk skulle det ofta vara tydligare att tala direkt om administrativ börda, andra kostnader som uppstår till följd av regelverket, otydlighet i bestämmelserna och förtret eller besvär som regelverket leder till för berörda parter, administration av regelverket och de förfaringsätt det leder till samt problem i fråga om verkställande och myndighetskontakter.

2. **Tyngdpunkten för åtgärderna är centrala, "onödiga" typer av belastning.** En bedömning av huruvida en regleringsbörda är onödig förutsätter förtrogenhet med författningsrådet i fråga. Dessutom bör åtgärder för att förenkla regleringen rikta in sig på sådana helheter som är centrala för målområdet, med beaktande av att behoven i olika branscher och regleringsområden ser olika ut. Förenklingsåtgärderna bör också baseras på tillräcklig utredning av huruvida regleringen i fråga är föråldrad, överlappar annan reglering eller inte är ändamålsenlig i förhållande till syftna. Det är också fundamentalt att de åtgärder som motiveras av att regelverket ska förenklas ställs i proportion till en skyddsnivå för hälsa, säkerhet och miljö som kan anses författningspolitiskt nödvändig och godtagbar. Dessutom bör man vara medveten om att en minskad regleringsbörda för en målgrupp kan öka en annan målgrupps belastning. Dessa frågor bör diskuteras öppet.
3. **Utveckling av tillståndssystemen.** Principen om en enda kontaktpunkt är ett alternativ värt att beakta i fråga om minskandet av regleringsbördan, men än så länge finns ringa belägg för de faktiska effekterna av förfarandet. Effekterna av att genomföra principen ska därför följas upp och utvärderas omsorgsfullt. Även om också den elektroniska ärendehantering utvecklas, bör man för att göra tillståndsförfarandena smidiga och för övervakningen av tillståndspliktig verksamhet reservera tillräckliga resurser för såväl tillståndssom tillsynsmyndigheternas verksamhet. Där EU-lagstiftningen medger det, bör man fortsätta den kritiska utvärderingen av när verksamhetsregleringen bäst sker med tillståndsplikt och när det räcker med exempelvis ett registrerings- eller anmälningsförfarande. Anvisningarna för tillståndsbedömningen bör utformas så att man för beslutsprocessen undviker alltför detaljerade bestämmelser och särskilt från sådana som upprepar lagstiftningen.
4. **Undvikande av bördor i produktionen av information.** Elektroniska system gör det möjligt att undvika överlappningar vid produktion och sammanställning av information. Samtidigt måste man kritiskt utvärdera kraven på att sammanställa information om dess användning förblir mycket ringa eller om inga resurser finns att anvisa för granskning av den sammanställda informationen. Informationsledningen bör stödja och komplettera den gängse normstyrningen. Skyldigheter att sammanställa och rapportera information bör inte införas för att korrigera problem som beror på svaga eller otydliga regelverk.

Lagstiftningens kvalitet och bedömningen av den

5. **Allmänt taget högklassig och tillräckligt resurserad lagberedning.** Eftersom föremålen för olika regelverk orsakas onödig belastning i form av administration av regelverken, förfaringssätt som inte är ändamålsenliga i förhållande till målen, överlappande lagar, motstridiga krav och bristande enhetlighet i genomförandet, är högklassig lagberedning det effektivaste sättet att minska bördan. Detta producerar ändamålsenliga regelverk i förhållande till målen och regelverk som är tydligt formulerade. Dessutom innebär det att man i beredningsskedet har beaktat faktisk praxis i fråga om genomförandet och de begränsningar den innebär, och stödåtgärder har planerats för genomförandet (såsom information och anvisningar).
6. **Tydligare regelverk.** Att förtydliga motstridiga, inexakta, komplicerade och mångtydiga regelverk är en åtgärd som redan allmänt tillämpas vid lagberedningen och det är meningsfullt att fortsatt agera så. Med konsekvent och ändamålsenligt inriktad reglering kan man öka jämförbarheten i tolkningar av regelverken och enhetligheten i genomförandet (se rekommendation 5).

- 7. Bedömningen av regleringsbördan en del av en omfattande konsekvensbedömning.** Ambitionen att bedöma regleringsbördan är endast ett begränsat sätt att granska de olägenheter regelverk för med sig eller deras konsekvenser överlag. Vid en helhetsbedömning av konsekvenserna av regelverk bör man därför beakta också andra effekter som rör företag, individer och miljön, såväl positiva som negativa sådana. De huvudsakliga intressentgrupperna måste höras jämlikt, eller om de inte kan höras måste man på annat sätt utreda realiteterna för de berörda parterna. Oavsett hur man går till väga i bedömningen, är det viktigt att skapa sig en bild av hur effekterna uppkommer och notera de faktorer som begränsar granskningens giltighet och pålitlighet.
- 8. Beaktande av mångfalden av berörda parter.** När man utvärderar den belastning som ett regelverk leder till för företag bör man beakta att olika typer av bördor berör olika branscher och företag av varierande storlek på olika sätt. Vid bedömningen av regleringen och regleringsbördan som faller på medborgar- och frivilligverksamhet är det centralt att komma ihåg medborgarsamhällets mångfald och dess nya former, liksom även de olikartade intressen som organisationer av olika storlek företräder. På motsvarande sätt är det viktigt att i fråga om reglering som gäller medborgare notera att ett regelverk eller förfaringssätt som härleds ur det belastar olika befolkningsgrupper och individer i olika livsskedden på olika sätt. En möjlighet för att utveckla bedömningen av regleringsbördan i medborgarnas myndighetskontakter är att strukturellt betrakta regleringen enligt livsområde i enlighet med Frankrikes modell. Där fokuserar granskningen på en webbplats och utgångspunkten är människors vardag, inte förvaltningsområden.
- 9. Överväganden kring användningen av olika bedömningsmetoder.** De metoder som hittills använts för att specificera och bedöma de olika dimensionerna i regleringsbördan i olika länder är utan undantag problematiska. De gäller endast en begränsad del av de kostnader som ett regelverk leder till. Problem i metodernas indata, eller med andra ord i materialets kvalitet, leder också ofta till att resultaten blir opålitliga. Problemen med metoderna betyder ändå inte att de inte alls bör användas utan de kan användas varsamt och så att deras begränsningar klargörs. En metod för att öka kvaliteten på uppgifterna om regleringsbördan är kompletterande förfaringssätt, såsom enkätförfrågningar och intervjuer, förfaringssätt som begränsar sig enligt verksamhetsområde såsom branschspecifika utredningar samt obligatoriska branschspecifika expertpaneler för att styrka beräkningsresultaten.
- 10. Stärkande av rådet för bedömning av lagstiftningen.** Det är meningsfullt att stärka verksamhetsförutsättningarna för rådet för bedömning av lagstiftningen så att det på tillräckligt bred bas kan behandla konsekvensbedömningar i fråga om såväl företag som individer, inklusive bedömningar av regleringsbördan. En tredje tyngdpunkt i fråga om konsekvensbedömning är miljökonsekvenserna. Rådets tyngdpunkter återspeglar den samhälleliga uppskattning som konsekvensbedömningarnas föremål och grenar åtnjuter, vilket talar för likvärdigt beaktande av regleringens olika berörda parter.
- 11. Omfattande granskning av de politiska områdena.** Högklassig beredning och bedömning av enskilda politiska åtgärder räcker inte alltid för att förhindra att regleringen och en eventuell åtföljande onödig regleringsbörda ackumulerar, utan ibland behövs mer omfattande utvärdering av den politiska regleringen, bland annat för att identifiera överlappande och rentav motstridiga rättsakter eller styrmedel.

Verkställande av regelverk

- 12. Säkerställande av ändamålsenligt genomförande.** Man måste satsa på att förenhetliga myndighetspraxis och tolkningen av författningar. I omfattande författningsprojekt bör man bereda separata genomförandeprogram som bland annat innehåller anvisningar och god praxis i fråga om tolkningen av författningarna.
- 13. Tydlig kommunikation med målgrupperna för regelverket.** De parter som berörs av regleringen måste få öppen och tydlig information om regelverket och ändringar i det så att de förstår det och de plikter det innebär samt om verksamhetsmöjligheterna ur sin egen synvinkel. Inom myndighetsverksamheten är det viktigt att beakta hur man bemöter kunden.
- 14. Mer rådgivning inom myndighetsverksamheten.** I administrativa tillståndprocesser och vid tillsynsverksamhet bör myndigheterna i högre grad än nu uppmuntra och hänvisa till förhandsrådgivning. I verkstaden för företag framkom önskemål om att aktiva rådgivningstjänster skulle integreras i genomförandet av nya regelverk och i planeringen av dem redan under beredningen. Så kunde man minska de kostnader som uppstår för medborgare och företag på grund av bristfälliga tillståndsansökningar eller felaktiga lagtolkningar. Företagsrepresentanterna ansåg att utvecklingen av elektroniska tjänster över lag var positivt, men önskade delvis mer användarvänliga system. NTM-centralernas chat-service lyftes fram som ett gott exempel på digital rådgivning. I fråga om regelverk som berör enskilda individer är det viktigt att särskilt säkerställa tillgången på förmåner och bidrag för befolkningsgrupper vars rättigheter svårtligen förverkligas och som inte har förmåga eller möjlighet att använda digitala tjänster.
- 15. Systematisk utveckling av efterhandsbedömningen.** Alla effekter av ett regelverk kan inte identifieras och bedömas på förhand, varför efterhandsutvärdering behövs. Den efterföljande utvärderingen bör utvecklas så att den blir mer planerlig och systematisk. Ansvaret för den allmänna utvecklingen av detta hör till den part som bär det centrala ansvaret för författningsspolitiken, det vill säga statsrådet. Det är dock inte meningsfullt att planera en efterföljande utvärdering endast utifrån de behov som regleringsbördan innebär, utan det är viktigt att beakta hur väl ifrågavarande regelverks mål förverkligas och hur väl det fungerar ur såväl de reglerande myndigheternas som de centrala målgruppernas synpunkt. Eftersom grundlig efterföljande utvärdering är arbetsam, bör man sätta upp kriterier för vilka slags projekt som ska ges grundlig och vilka som ska ges mindre omfattande efterföljande utvärdering.

Mer litteratur

Projektets rapport:

Rantala Kati, Ahonen Pertti, Alasuutari Noora, Kauppila Jussi, Kautto Petrus, Römpötti Essi, Saarenpää Karolina, Tala Jyrki & Uusikylä Petri (2018). Utvärdering och minska[n]de av regleringsbördan. Statsrådets kansli. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>

Projektets övriga Policy Briefs:

Uusikylä Petri, Alasuutari Noora & Rantala Kati (2018). Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka: kritiikki painottuu ongelmiin toimeenpanossa. Policy Brief 12/2018. Statsrådets kansli. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>

Kuokkanen Kanerva, Alasuutari Noora & Rantala Kati (2018). Kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka on monimuotoista. Policy Brief 13/2018. Statsrådets kansli. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>

Tala Jyrki (2018). Uusi keino säädöspolitiikkaan – Yksi yhdestä -mekanismin vahvuuksia ja ongelmia. Policy Brief 14/2018. Statsrådets kansli. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>

Övrig litteratur:

Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M. red. (2016). Handbook of Regulatory impact assessment. Edward Elgar Publishing.

Hahn, R. & Renda, A. (2017). Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones. Reviderad i augusti 2017.

Lodge, M. & Wegrich, K. (2012) Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy. Palgrave Macmillan.

Määttä, K. & Tala, J. (2015). Mitä sääntely maksaa - Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten erittelyä. www.edilex.fi/artikkelit/14952.

Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD

Renda, A. & Schrefler, L. & Luchetta, G. & Zavatta R. (2013). Assessing the Cost and Benefits of Regulation. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati.

Sinden, A. (2016). Cost-Benefit Analysis. I boken Glicksman, R.L. et al. red. Encyclopedia of Environmental Law: Environmental Decision-Making.

Mer information:

Forskningschef Kati Rantala. Rantala (VTT, docent) är chef för allmänna enheten vid Institutet för kriminologi och rättspolitik, som verkar i anslutning till Helsingfors universitet. Hon har lång erfarenhet av forskning kring lagstiftning, såväl teoretiskt som empiriskt. Andra centrala forskningsfält är tillgången till rättslig prövning och skuldproblem. Kontaktuppgifter: kati.rantala@helsinki.fi, 050 387 6198.

Projektet Utvärdering och minskande av regleringsbördan genomfördes inom ramen för genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan 2016.

Ordförande för projektets styrgrupp:

Regeringsråd, enhetschef Arno Liukko
Statsrådets kansli, Sessionsenheten, arno.liukko@vnk.fi



STATSRÅDETS UTREDNINGS-
OCH FORSKNINGSVERKSAMHET
www.tietokaytoon.fi/sv.