



## **Riksrevisjonen**

### **Dokument nr. 3:10** (2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse  
av regelverksforenkling og  
reduksjon av skjemabelastning  
for næringslivet

**Dokument nr. 3:10**  
(2004–2005)

**Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling  
og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet**



## **Til Stortinget**

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:10 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet.

Riksrevisjonen, 15. juni 2005.

For riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor



## Innhold

	Side
<b>1 Innledning</b> .....	1
<b>2 Oppsummering av undersøkelsen</b> .....	1
2.1 Skjema- og regelbelastningen for næringslivet .....	2
2.2 Konsekvenser for næringslivet er ikke tilstrekkelig utredet.....	3
2.3 Manglende tilrettelegging av innrapporteringen til det offentlige .....	3
<b>3 Nærings- og handelsdepartementets kommentarer</b> .....	3
<b>4 Riksrevisjonens bemerkninger</b> .....	4
<b>5 Nærings- og handelsdepartementets svar</b> .....	5
<b>6 Riksrevisjonens uttalelse</b> .....	7
<b>Vedlegg: Rapport</b> .....	9



# Nærings- og handelsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet

### 1 INNLEDNING

Å forenkle det offentlige regelverket og redusere skjemabelastningen for næringslivet har vært et sentralt tema i næringspolitikken de siste 15 årene. Fra slutten av 1990-tallet ble forenklingsarbeidet intensivert ved at regjeringen lanserte en rekke mål og tiltak for området. I Innst. S. nr. 128 (1998–99) til stortingsmeldingen «Næringspolitikk inn i det 21. århundre» trakk næringskomiteen særlig fram de hindringene som unødvendig byråkrati og skjemavelde utgjør for bedriftene, og påpekte behovet for å forenkle eksisterende næringslovgivning og redusere omfanget av lover og regler.

Nærings- og handelsdepartementet har et særlig ansvar for dette arbeidet, både gjennom egne tiltak på området og som samordningsansvarlig departement. Imidlertid er også arbeidet avhengig av innsatsen på områder hvor flere sektordepartementer og skjemaansvarlige etater har forvaltningsansvar.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kartlegge hvilke resultater som er oppnådd i forhold til Stortingets mål om å redusere belastningen av regelverk og skjemaer rettet mot næringslivet. Et annet formål har vært å synliggjøre et eventuelt forbedringspotensial i dette forenklingsarbeidet. Det er undersøkt om statens regelverksarbeid for utvalgte saker er innrettet slik at produksjonen av nytt regelverk ikke belaster næringslivet unødige. Videre er det undersøkt i hvilken grad statlige oppgaveplikter tilrettelegges med sikte på å begrense næringslivets skjemabelastning.

Riksrevisjonens rapport, som følger som trykt vedlegg, ble i brev av 4. mars 2005 lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet. Rapportens formål, revisjonskriterier og metodebeskrivelser er tidligere forelagt departementet. I brev av 1. april 2005 kommenterte Nærings- og handelsdepartementet de forholdene som ble tatt opp i rapporten. Mottatte kommentarer til faktadelen i rapporten er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet. Departementets vurderinger for øvrig er gjengitt i punkt 3.

### 2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved blant annet dokumentanalyse, analyse av registerda-

ta, spørreundersøkelse og intervjuer med Oppgaveregisteret og Nærings- og handelsdepartementet.

Det er foretatt beregninger av utviklingen i skjemabelastningen for næringslivet, både samlet og fordelt på de enkelte statlige skjemaansvarlige virksomhetene. Datagrunnlaget for beregningene er basert på tall for timebelastningen per skjema som er registrert i Oppgaveregisteret i perioden fra 1. januar 1998 til 31. juni 2004. Det kan være usikkerhet knyttet til at belastningsestimatene som er registrert i Oppgaveregisteret, er basert på den enkelte etats anslag, og at disse i liten grad bygger på undersøkelser om næringsdrivendes faktiske tidsforbruk når de fyller ut de enkelte oppgavepliktene. Imidlertid mener både Oppgaveregisteret og Nærings- og handelsdepartementet at estimatene er tilfredsstillende for å vise utviklingen over tid.

Det er videre foretatt beregninger av utviklingen i produksjonen av offentlig regelverk og i omfanget av gjeldene sentrale forskrifter. Omfanget av gjeldende sentrale forskrifter tar utgangspunkt i de sentrale forskriftene som er kunngjort i Norsk Lovtidend i perioden 2002–2004. Utviklingen i antall forskrifter og omfanget av de samme forskriftene, målt i antall tegn, er beregnet.

En spørreundersøkelse til små og mellomstore bedrifter har blitt gjennomført for å belyse bedriftenes opplevelse av regleverks- og skjemabelastningen. Av de 11 700 bedriftene som mottok spørreskjemaet elektronisk, svarte 4 552 bedrifter. Dette gir en svarprosent på 39. Sammenliknet med tilsvarende undersøkelser er dette en relativt høy svarandel. Spørreundersøkelsen er brukt for å supplere beregningene av omfanget av regelverk og beregningene av belastningsreduksjonen.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter også en gjennomgang av omfanget, innretningen og gjennomføringsgraden av tiltakene i regjeringens tre handlingsplaner på området.

Videre baserer Riksrevisjonen sin undersøkelse på en gjennomgang av sju regelsaker i seks departementer, vurdert opp mot krav til saksbehandling i utarbeidelsen av sakene. Det er også analysert i hvilken grad åtte skjemaansvarlige etater<sup>1</sup> har strategier for skjemaforenkling, og i hvilken grad ti skjemaer i

<sup>1</sup> Aetat – Arbeidsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Rikstrykgeverket, Skattedirektoratet, Statens landbruksforvaltning, Statistisk sentralbyrå og Toll- og avgiftsdirektoratet.



disse etatene er tilrettelagt med sikte på å begrense næringslivets skjemabelastning. Sistnevnte analyse er gjennomført av Forvaltningsinfo AS på oppdrag fra Riksrevisjonen.

## 2.1 Skjema- og regelbelastningen for næringslivet

Stortinget har flere ganger påpekt at det er viktig at arbeidet både med å redusere omfanget av lover og forskrifter, og arbeidet med å samordne og forenkle skjemaer, videreføres og intensiveres<sup>2</sup>.

### *Skjemabelastningen er redusert med 2,9 prosent*

Riksrevisjonens undersøkelse av utviklingen i den samlede skjemabelastningen for næringslivet viser at skjemabelastningen totalt sett er redusert med 2,9 prosent i perioden 1998 til og med første halvår 2004. I 1998 utgjorde skjemabelastningen for næringslivet 6 921,3 årsverk. Belastningsreduksjonen i perioden utgjør 199,8 årsverk.

Til sammen er det 51 statlige virksomheter som belaster næringslivet med forskjellige skjemainnrapporteringer. Den relativt beskjedne belastningsreduksjonen på 2,9 prosent i perioden kan forklares med at de etatene som belaster mest, har hatt en relativt liten belastningsreduksjon på sine områder.

Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet belaster næringslivet mest, og står for henholdsvis 75,5 og 10,9 prosent av den totale skjemabelastningen. Disse to etatene har i perioden 1999 til første halvår 2004 redusert skjemabelastningen med henholdsvis 3 og 0,8 prosent. Av de virksomhetene som i 1999 belastet mer enn 1 prosent av totalen, er det Statens Landbruksforvaltning (–56,9 prosent), Norges bank (–20,7 prosent) og Statistisk sentralbyrå (–9,2 prosent) som relativt sett har redusert skjemabelastningen mest innenfor sine forvaltningsområder. Blant andre etater som forvalter en merkbar andel av skjemabelastningen, har verken Rikstrykdeverket eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap bidratt til den samlede belastningsreduksjonen i perioden.

Skjemabelastning er ikke bare et spørsmål om kostnader og belastning i timer, men handler også om hvordan bedriftene subjektivt opplever belastningen. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til et utvalg norske bedrifter oppgir en relativt stor andel av bedriftene (39 prosent) at de bruker mer tid/ressurser på å fylle ut skjemaene nå enn for to til tre år siden, og om lag halvparten av bedriftene oppgir at de fremdeles må svare på de samme spørsmålene mange ganger.

### *Regelbelastningen er ikke redusert*

Undersøkelsen av utviklingen i gjeldende sentrale forskrifter som i særlig grad er rettet mot næringslivet, viser at antall bestemmelser har gått ned med 3,3 prosent i perioden 2002–2004. Denne reduksjonen motvirkes av at lengden på de gjeldende sentrale forskriftene har økt med 12,5 prosent i samme periode.

Denne utviklingen sammenfaller med hvordan et flertall av de spurte bedriftene opplever regelverksbelastningen. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppgir 59 prosent at de opplever å måtte forholde seg til flere regler i 2004 enn for to til tre år siden, og 81 prosent svarer at de opplever lover og regler som belastende, noe belastende eller svært belastende. Det er samtidig en del bedrifter som er mer positive til utviklingen, blant annet oppgir 23 prosent av bedriftene at det er blitt lettere å finne fram til reglene som gjelder for virksomheten.

Bedriftenes opplevelse av regelverksbelastningen i Norge viser at næringslivet fremdeles i betydelig grad opplever det offentlige regelverket som unødig belastende. Selv om det er oppnådd resultater på enkeltområder, viser undersøkelsen at regelverket som næringslivet totalt sett må forholde seg til, ikke har blitt mindre i omfang.

### *Elektronisk innrapportering reduserer belastningen for de som benytter seg av det*

Elektronisk innrapportering for bedriftene har siden slutten av 1990-tallet vært et prioritert satsingsområde, og er i handlingsplanen fra 2002 definert som det viktigste tiltaket i arbeidet med å redusere innrapporteringsbyrdene for næringslivet. Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at litt over halvparten av bedriftene benytter elektronisk innrapportering så sant det er mulig<sup>3</sup>. Av de som svarer at de sender inn skjema over Internett, svarer 73 prosent at rapportering over Internett har redusert belastningen ved innlevering av offentlige skjemaer<sup>4</sup>. Til sammen 61 prosent av bedriftene opplever for mange ulike nettsteder og passord som et hinder for elektronisk innrapportering av skjemaer.

### *Mange forenklingstiltak har uklare mål og aktiviteter*

Den systematiske gjennomgangen av handlingsplanene viser at det er stor variasjon i mål- og aktivitetsbeskrivelsene for de 167 forenklingstiltakene, både med hensyn til i hvilken grad målsettingene er konkretisert, hvor stort omfanget av aktivitetene for de enkelte tiltakene er, og hvilke områder tiltakene

<sup>2</sup> Jf. Innst. S. nr. 128 (1998–1999), B. innst. S. nr. 8 (1999–2000), B. innst. S. nr. 8 (2000–2001), B. innst. S. nr. 8 (2001–2002), B. innst. S. nr. 8 (2002–2003), B. innst. S. nr. 8 (2003–2004).

<sup>3</sup> Bedriftene er kontaktet ved hjelp av e-post og dette kan gjøre utvalget skjevt med hensyn til spørsmålene knyttet til elektronisk rapportering, jf. vedlegg kap. 2.3 Spørreundersøkelser.

<sup>4</sup> Enten «i noen grad» (46 prosent), «i stor grad» (22 prosent) eller «i svært stor grad» (5 prosent).

er rettet mot. For mange av forenklingstiltakene er målformuleringene svært overordnede, og det er relativt få av tiltaksbeskrivelsene som omtaler konkrete forventninger til belastningsreducerende virkninger. For flere av tiltakene framstår det også som uklart hvilke faktiske aktiviteter som er planlagt å gjennomføre. Samlet sett viser gjennomgangen at tiltaksmålene, aktivitetene og innretningen av forenklingstiltakene som de ulike departementene har hatt ansvar for å gjennomføre, i begrenset grad har vært rettet inn mot og bidratt til å redusere næringslivets belastning av offentlig regelverk og skjemaopplikter. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet har hatt tilstrekkelig gjennomslagskraft overfor den øvrige forvaltningen i arbeidet med å forenkle regelverket og redusere skjemabelastningen for næringslivet.

## 2.2 Konsekvenser for næringslivet er ikke tilstrekkelig utredet

Ved behandlingen av stortingsmeldingen om næringspolitikk i det 21. århundre påpekte næringskomiteen at det er viktig at myndighetene når nye lover og forskrifter innføres, i forkant vurderer kostnadene dette vil påføre bedriftene<sup>5</sup>. Komiteen har også senere understreket at det er viktig at alt nytt lov- og regelverk blir kritisk analysert før det blir vedtatt og gjennomført, for å lette hverdagen for bedriftene og samtidig øke lovgivningseffekten<sup>6</sup>.

Undersøkelsen av sju regelsaker som har ført til ny eller endret oppgaveplikt for næringslivet, viser at det i de fleste av disse sakene er mangler ved vurderingene av økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet. Det er særlig mangler ved tallfesting av konsekvensene. I seks av de gjennomgåtte sakene er ikke kostnadene knyttet til etterlevelse av det aktuelle regelverket beregnet eller synliggjort. Dette sammenfaller med resultatene i OECDs landgjennomgang av Norge som gikk ut på å vurdere de institusjonelle rammene og bruken av virkemidler for å sikre god kvalitet på lover og forskrifter. I rapporten er det framhevet at konsekvensvurderingene i den norske offentlige forvaltningen har en tendens til å fokusere på offentlige virkninger av tiltaket, mens effekter for konkurranse, næringsliv og forbrukere er viet mindre oppmerksomhet. Den manglende kvaliteten i konsekvensutredningene for de gjennomgåtte sakene gir grunn til å stille spørsmål ved om beslutningsgrunnlaget for de vedtakene som fattes, er tilfredsstillende utredet. Undersøkelsen viser for øvrig at det ikke er sendt fullstendig melding til Oppgaveregisteret før oppgaveplikten er iverksatt for noen av de sju gjennomgåtte sakene,

slik oppgaveregisterloven krever. Undersøkelsen viser også at i bare en av sakene har Oppgaveregisteret vært høringsinstans i regelverksprosessen. Manglende etterlevelse av oppgaveregisterloven kan skyldes etatenes manglende interne rutiner og kunnskaper om Oppgaveregisterets rolle i regelverksprosesser. For å sikre effektiv samordning av oppgavepliktene slik at de ikke belaster næringslivet unødige, er det viktig at kravene i oppgaveregisterloven etterleveres. Samlet sett viser undersøkelsen at Oppgaveregisteret i for liten grad får tilstrekkelig og rettidig informasjon fra etatene. Samtidig kan det synes som om Oppgaveregisteret kan være mer aktive i oppfølgingen av departementers og etaters manglende etterlevelse av loven, slik at arbeidet med å redusere næringslivets skjemabelastning blir mest mulig effektivt.

De enkelte fagdepartementene har et forenklingsansvar ved å innrette det løpende regelverksarbeidet slik at produksjonen av nytt regelverk ikke belaster næringslivet unødige. Manglende etterlevelse av lover, instruksjoner og veiledninger i departementenes og etatenes regelverksarbeid rettet mot næringslivet gjør at det kan være grunn til å stille spørsmål ved om arbeidet med å redusere næringslivets regel- og skjemabelastning er godt nok forankret i fagdepartementene og etatene.

## 2.3 Manglende tilrettelegging av innrapporteringen til det offentlige

Gjennomgangen av åtte skjemaansvarlige etaters strategier viser at tre av de åtte ikke har formulert strategier eller mål med sikte på å redusere skjemabelastningen for næringslivet. Dette kan gi grunn til å stille spørsmål ved om de undersøkte etatene i sitt arbeid har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot å forenkle innrapporteringen til det offentlige.

Undersøkelsen av i hvilken grad ti skjemaer i de åtte utvalgte etatene er tilrettelagt med sikte på å begrense næringslivets skjemabelastning, viser at i to av skjemaene bes det om opplysninger som ikke brukes, og i seks av skjemaene bes det om opplysninger som allerede er innhentet og er tilgjengelige i Enhetsregisteret eller i andre statlige virksomheter. Samlet utgjør dette en merbelastning for næringslivet i form av unødige skjemautfylling tilsvarende 23 prosent av den totale tiden bedriftene bruker på å fylle ut de ti skjemaene. Undersøkelsen viser også at det er store variasjoner med hensyn til i hvilken grad skjemaene oppfyller generelle krav til brukervennlighet og kvalitet.

## 3 NÆRINGS- OG HANDELS-DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet har Riksrevisjonens undersøkelse hatt en omfattende målsetting som forutsetter en langt bredere gjennomgang

<sup>5</sup> Jf. Innst. S. nr.128 (1998–1999).

<sup>6</sup> Jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1999–2000).

av forenklingarbeidet. Departementet framhever blant annet at undersøkelsen mangler en internasjonal tilnærming, kartlegging og vurdering av hvordan regjeringens forenklingarbeid står seg i forhold til land det er naturlig å sammenlikne seg med. Ifølge departementet er det en av regjeringens målsettinger at norsk regelverk skal være et konkurransefortrinn, og departementet mener derfor at det er naturlig å foreta en internasjonal sammenlikning.

Videre mener departementet at det er viktig å være klar over at skjemabelastningen bare gjelder en del av bedriftenes administrative kostnader, og derfor ikke er en god indikator på resultater for hele forenklingarbeidet.

Etter departementets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å måle utviklingen i regelverksomfanget ved å se på forskriftenes lengde i antall tegn. Departementet framhever at det er innholdet i regelverket som har størst betydning for hvilken byrde de næringsdrivende har og opplever.

Departementet mener videre at det ikke er grunnlag i undersøkelsen for å trekke konklusjonen om at forenklingstiltakene ikke i tilstrekkelig grad har vært rettet inn mot og bidratt til å redusere næringslivets belastning av offentlig regelverk og skjemaapplikter. I tillegg understreker departementet at handlingsplanen bare er ett av flere virkemidler som er brukt i dette arbeidet.

Nærings- og handelsdepartementet mener at totaltallet for den prosentvise reduksjonen av skjemabelastningen ikke fanger opp at det er blitt gjort viktig arbeid i en lang rekke etater.

Ifølge departementet er det videre ikke tilstrekkelig å gjennomgå etatenes overordnede strategier for å vurdere om etatene fokuserer på forenkling og tilrettelegging for næringslivet generelt.

Nærings- og handelsdepartementet er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at det er et stort potensial for gjenbruk av grunndata, selv om mange gode tiltak er igangsatt den senere tid.

#### 4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at sentrale mål for arbeidet med å forenkle regelverket og redusere skjemabelastningen overfor næringslivet, i relativt begrenset grad er blitt realisert. Skjemabelastningen er redusert med 2,9 prosent i perioden fra 1998 til og med første halvår 2004. Riksrevisjonen er innforstått med at det er oppnådd gode resultater på enkeltområder, men dette gjelder i virksomheter som forvalter en liten andel av den totale skjemabelastningen. Disse reduksjonene får dermed ikke særlig effekt på den totale utviklingen i skjemabelastningen i undersøkelsesperioden. Virksomheter som Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet, som til sammen står for i overkant av 85 prosent av næringslivets totale skjemabelastning, har hatt en relativt liten re-

duksjon på henholdsvis 3 og 0,8 prosent i skjemabelastningen i perioden. Riksrevisjonen konstaterer at ansvarlige departementer for de største skjemaforvalterne har et stort forbedringspotensial i forhold til å følge opp målet om å redusere skjemabelastningen for næringslivet.

Undersøkelsen viser at antall gjeldende sentrale forskrifter som i særlig grad er rettet mot næringslivet, er gått noe ned i perioden 2002–2004, men samtidig har omfanget i form av total lengde på de samme forskriftene økt betydelig mer i samme periode. Riksrevisjonen sier seg enig med departementet i at det er innholdet i regelverket som har størst betydning for hvilken byrde de næringsdrivende opplever. Riksrevisjonen vil i den forbindelse peke på at 59 prosent av bedriftene opplever at det er blitt flere regler de må følge de siste to til tre årene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser manglende etterlevelse av instruksjer og veiledninger i departementenes og etatenes regelverksarbeid. Særlig er det mangler ved synliggjøringen av konsekvenser for næringslivet når nytt regelverk blir utarbeidet. For eksempel har seks av de sju gjennomgåtte regelsakene ikke tallfestet konsekvensene for næringslivet i konsekvensutredningene. Undersøkelsen viser også at det ikke er sendt fullstendig melding til Oppgaveregisteret før oppgaveplikten er iverksatt for noen av de sju gjennomgåtte sakene, slik oppgaveregisterloven krever. Videre viser Riksrevisjonens undersøkelse at arbeidet med skjemaforenkling i mindre grad er nedfelt i de overordnede strategiene til de undersøkte etatene, og at mange etater ber næringslivet om opplysninger som ikke benyttes, eller som kan hentes fra Enhetsregisteret. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om arbeidet med å redusere næringslivets regel- og skjemabelastning er godt nok forankret i fagdepartementene og etatene.

Riksrevisjonens undersøkelse av resultatoppnåelse omfatter beregninger av belastningsutviklingen, men i tillegg også beregninger av utviklingen i produksjon av regelverk og utviklingen i gjeldende sentrale forskrifter, samt en omfattende brukerundersøkelse av hvordan bedrifter opplever denne utviklingen. I tillegg belyser Riksrevisjonens undersøkelse i hvilken grad statens regelverksarbeid er innrettet slik at produksjonen av nytt regelverk ikke belaster næringslivet unødige, og om statlige oppgaveplikter er tilrettelagt med sikte på å begrense næringslivets skjemabelastning. Riksrevisjonen er derfor enig med departementet i at skjemabelastningsstatistikken alene ikke gir et fullstendig bilde av det helhetlige forenklingarbeidet.

Riksrevisjonens gjennomgåelse av handlingsplanene viser at 28 av 167 tiltak i handlingsplanene har mål og aktiviteter som er helt eller delvis rettet mot å redusere omfanget av offentlige skjemaer gjennom samordning og forenkling av den offentlige datainnhentingen. I tillegg viser undersøkelsen at resultatene i forhold til målene om regelverksforenkling og

reduksjon av skjemabelastning har vært begrenset. På denne bakgrunn mener Riksrevisjonen at det er grunnlag for å stille spørsmål ved om forenklingstiltakene i tilstrekkelig grad har vært rettet inn mot og bidratt til å redusere næringslivets belastning av offentlige regelverk og skjemaplikter.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har ønsket seg en internasjonal sammenlikning på området. En slik sammenlikning kunne vært interessant, men har ligget utenfor Riksrevisjonens undersøkelse.

## 5 NÆRINGS- OG HANDELS-DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 29. april 2005 svart:

*«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 19. april 2005 med vedlagte rapport til Stortinget, Dokument 3:x (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet.*

*Forenkling og tilrettelegging for næringslivet er en viktig næringspolitisk sak for Regjeringen Bondevik II. Målet er at norsk regelverk skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve og fremstå som et konkurransefortrinn for bedrifter lokalisert i Norge. Regjeringen arbeider konkret innenfor en 5-leddet strategi med hver sine innebygde delmål:*

1. Et lett tilgjengelig regelverk
2. Bedre beslutningsgrunnlag for offentlige tiltak, reformer og regelverk
3. Reduksjon av næringslivets byrder ved innrapporteringsplikter
4. Bedre regelverk på enkeltområder (forenklinger i eksisterende regelverk)
5. En næringsvennlig offentlig sektor

*Det er positivt at resultatene av ulike regjeringers arbeid vurderes og evalueres. Det ville vært naturlig med en bredere tilnærming for å vise resultatene av ulike regjeringers arbeid med forenkling og tilrettelegging for næringslivet.*

*Riksrevisjonen har tatt for seg utvalgte deler av dette arbeidet i perioden 1998 og frem til første halvår 2004. På denne bakgrunn trekkes etter min oppfatning generaliserte slutninger på et for spinkelt grunnlag. Et eksempel på dette er at Riksrevisjonen avgrensner sin behandling av regjeringens handlingsplaner til kun å omtale tiltaksdelene. Dette gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere effekten av overordnede strategier og prinsipper i planene og det holdningsskapende arbeidet. Virkningen av at forenklingssprinsippene tas i bruk ved regelverksarbeid har etter min oppfatning vel så stor effekt på sikt som de enkelte tiltak.*

*Viktige nyere initiativer i forenklingsarbeidet, som bruk av standardkostnadsmodellen for å finne gode treffsikre tiltak som kan redusere bedriftenes kostnader ved regelverket, videreutviklingen av Altinn og endringene i enhetsregisterloven om offentlige etaters plikt til gjenbruk av grunndata er etter min oppfatning heller ikke tillagt den vekt de fortjener. Det mangler dessuten helt en internasjonal sammenlikning på området, noe som ville vært en relevant målestokk å vurdere arbeidet opp mot.*

*Etter min mening ville det vært interessant for Stortinget å se hvordan regjeringens forenklingsarbeid står seg i forhold til land det er naturlig å sammenligne seg med. Flere undersøkelser viser at Norge har en rekke fortrinn når det gjelder rammebetingelser for næringslivet.*

*Norge har et konsolidert og oppdatert regelverk som er gratis og lett tilgjengelig på Lovdatas nettsider. Jeg viser også til at OECD i sin landrapport om Norge i 2003, «OECD Reviews of Regulatory Reform: Norway – Preparing for the future now», trakk frem Brønnøysundregistrene som OECDs «Best practise». Oppgaveregisteret og Enhetsregisteret i Brønnøysund er hver på sine felter enestående i europeisk sammenheng når det gjelder informasjon, samordning og datakvalitet. I den nylig fremlagte rapporten «Better regulation and Legislation» fra EUs arbeid med European Charter for Small Businesses (2004) kommer også Norge svært godt ut av sammenlikningen med de øvrige land.*

*Riksrevisjonen legger i sine vurderinger til grunn at den totale reduksjonen av skjemabelastningen på næringslivet har vært på 2,9 prosent i perioden. Samtidig setter Riksrevisjonen spørsmålsteget ved om forenklingsarbeidet i tilstrekkelig grad har bidratt til å redusere næringslivets belastning. For det første er det verdt å understreke at regjeringen tross alt har fått til en reduksjon på dette området til tross for det Riksrevisjonen peker på som en økning i regelverksomfanget.*

*For det andre reflekterer ikke prosenttallet 2,9 bredden i det arbeidet som gjøres på dette området. Tallet synliggjør ikke det forenkling- og tilretteleggingsarbeidet som har skjedd i en lang rekke etater etter at Oppgaveregisteret ble opprettet. Hele 17 etater bidro til belastningsnedgang for næringslivet i 2004, noe som viser at samordningsarbeidet og det holdningsskapende arbeidet gir resultater. Ved å legge en prosentvis beregning til grunn fanges det i praksis kun opp forenklingstiltak som gjøres i de få store skjemaene som forvaltes av Skatteetaten og som berører et samlet næringsliv. Dette dreier seg i første rekke om skatt- og momsinnrapportering som det er bred enighet om nødvendigheten av og hvor forenklingstiltak like gjerne består i å tilrettelegge innrapporteringen på best mulig måte. Forenkling- og samordningstiltak i skjemaer som belaster bestemte grupper næringsdrivende kan gi vesentlige lettelser i belastningen på disse gruppene, men vil*

samtidig kun gi små utslag på det belastningstall Riksrevisjonen viser til.

Tallet reflekterer heller ikke det faktum at bedriftene opplever overgangen til elektronisk innrapportering som en viktig forenkling av rapporteringsplikten. Dette viser også Riksrevisjonens egen spørreundersøkelse hvor det fremgår at hele 73 prosent av de spurte mener innrapportering over Internett har redusert belastningen ved innsending av offentlige skjema. Nærings- og handelsdepartementet har i sine budsjettproposisjoner til Stortinget de siste to årene orientert om at elektronisk innrapportering er det viktigste innsatsområde for å redusere skjembelastningen på næringslivet. Denne vektleggingen er gjort i felles forståelse med næringslivet.

Altinn er regjeringens viktigste satsing når det gjelder elektronisk innrapportering og omfatter nå hele ti etater, herunder Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene. Tjenesten ble først tatt i allmenn bruk i 2004. Dette gjør at den fulle effekten av Altinn ikke fremkommer i Riksrevisjonens tallgrunnlag eller vurdering. Stadig flere ønsker å benytte den infrastrukturen for elektronisk innrapportering som Altinn tilbyr. Omfattende og stadig økende bruk samt gode tilbakemeldinger fra brukerne viser at Altinn er en suksess. Jeg viser til at 4,4 millioner skjema p.t. har gått gjennom løsningen. Over 40 prosent av de næringsdrivende leverte selvangivelse gjennom Altinn i 2004, mens hele 42,5 prosent av de momspliktige brukte Altinn ved siste termin for merverdiavgiftsrapportering.

Målet er at bedriftene kun skal ha ett nettsted å forholde seg til i kommunikasjon med offentlig forvaltning. I løpet av året er en felles offentlig sikkerhetsportal på plass. Denne vil sikre samordnet utbredelse av eID og e-signatur i offentlig sektor, slik at bedriftene ikke må forholde seg til flere ulike passord og pinkoder. Altinn skal videre utvides fra en ren innrapporteringsportal til en fullverdig tjenesteportal for alle elektroniske tjenester rettet mot næringslivet. Med det første vil jeg legge frem en egen strategi for det videre arbeidet med elektroniske tjenester rettet mot næringslivet, der videreutviklingen av Altinn vil stå sentralt.

Riksrevisjonen viser til at sentrale forskrifter som i særlig grad er rettet mot næringslivet er økt i omfang. Det er ikke et godt mål på belastningen for næringslivet å se på lengden av og antall bokstavtegn i forskriftene. Jeg er heller ikke kjent med at andre land eller internasjonale organisasjoner måler resultater av forenklingsarbeidet ved å se på lengden av forskrifter og lover, antall bestemmelser og antallet bokstavtegn. Som Riksrevisjonen selv peker på er det innholdet i regelverket som har størst betydning for hvilken byrde de næringsdrivende opplever.

Internasjonale forpliktelser og særlig EØS-avtalen har stor betydning for utviklingen av norsk regelverk. Innføringen av EØS-regler nødvendigvis gjør i

mange tilfeller endringer i norsk rett. Også i EU er det blitt større fokus på forenklingsarbeidet. EUs arbeid med regelforenkling er forankret i Lisboa-prosessen fra 2000. Norge bidrar i dette arbeidet. Et slikt samarbeid gir også innspill til tiltak nasjonalt. Det er gledelig at forenklingsarbeidet nå er satt så høyt på dagsorden i EU.

Som det også fremgår av tidligere rapporter, bl.a. fra OECD, påpeker Riksrevisjonen at konsekvensene for næringslivet av nytt regelverk ikke synliggjøres i tilstrekkelig grad. Det var også på denne bakgrunn Nærings- og handelsdepartementet i 2002 opprettet kompetansesenteret Orakel (Offentlige Reforme, Administrative Konsekvenser, Enklere Lover). Arbeidet er langsiktig, og en forutsetning for å lykkes er at Orakel på et tidlig stadium forelegges de saker som innebærer konsekvenser for næringslivet. Flere av de regelverksområder Riksrevisjonen har sett på er lovarbeider som allerede var i gang da Orakel ble opprettet. Det er derfor svært begrenset i hvilken grad Riksrevisjonen har kunnet vurdere resultatene av kompetansesenterets arbeid. Fremover vil vi derfor trolig se forbedringer i de næringsøkonomiske konsekvensanalysene, også fordi regjeringen den siste tiden har styrket arbeidet med konsekvensvurderinger på tvers av departementene.

En av utfordringene i arbeidet med konsekvensvurderinger, er å vurdere eventuelle skjemakonsekvenser og å se muligheten for gjenbruk av informasjon. Endringene i enhetsregisterloven som pålegger offentlige etater en plikt til gjenbruk av grunndata forsterker dette budskapet. Riksrevisjonen påpeker at det er mangler i etatenes etterlevelse av oppgaveregisterlovens regler om fremleggelse for Oppgaveregisteret i forkant av innføringen av nye oppgaveplikter. Etatenes oppmerksomhet rundt næringslivets oppgavebyrder og muligheter for gjenbruk er i den senere tid økende.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tiltakene i de ulike handlingsplanene i tilstrekkelig grad har vært rettet inn mot og bidratt til å redusere næringslivets belastning av offentlige regelverk og skjemaplikter. De «opplagte» forenklingstiltakene er i hovedsak gjennomført eller er under arbeid. Det er derfor en utfordring å finne frem til nye gode forenklingstiltak. Tidligere har det manglet gode målemetoder for bedriftenes regelverk- og rapporteringsbyrder. Gjennom et samarbeid med Danmark, Nederland og Sverige har Norge derfor utviklet og tatt i bruk standardkostnadsmodellen som er en metode for å kartlegge næringslivets kostnader ved de informasjonsforpliktelser som pålegges gjennom offentlig regelverk. Gjennom dybdeintervjuer med et utvalg av bedrifter hentes det inn detaljert informasjon om ressursbruken knyttet til de ulike kravene i regelverket. Vi får på denne måten informasjon om hvor mange som berøres av de ulike delene av regelverket og hvor store kostnader som er knyttet til det enkelte krav. Vi har allerede gjennomført måling av merver-

*diavgiftsregelverket og særavgiftene. Måling av helse-, miljø- og sikkerhetsregelverket pågår, og vi skal ta for oss regelverk for regelverk. Vi skal bruke resultatene til å identifisere nye treffsikre forenklingsforslag, og informasjonen kan også brukes i konsekvensanalyser av nye regler. Informasjonen gir dessuten grunnlag for internasjonale sammenligninger.*

*Arbeidet med forenkling og tilrettelegging for næringslivet er høyt prioritert. Jeg vil snart legge frem en ny handlingsplan for et enklere Norge der jeg trekker opp perspektivet for regjeringens viktige satsinger på området for den neste 4-årsperioden.»*

## 6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Nærings- og handelsdepartementet uttaler at en undersøkelse av tiltaksdelen i handlingsplanene ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere effekten av overordnede strategier og prinsipper i planene. Ifølge departementet har virkningene av at forenklingssjippene tas i bruk ved regelverksarbeid, vel så stor effekt på sikt som de enkelte tiltakene. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at undersøkelsen viser at det er store mangler ved statens regelverksarbeid overfor næringslivet. I seks av sju undersøkte regelsaker er ikke næringslivets kostnader knyttet til etterlevelse av regelverket beregnet eller synliggjort. Riksrevisjonens undersøkelse viser også at godt over halvparten av 4 500 små- og mellomstore bedrifter opplever at det er blitt flere regler de må følge de to til tre siste årene, og 39 prosent av bedriftene mener de bruker mer ressurser på skjema-innrapportering nå enn for to til tre år siden. Riksrevisjonen er imidlertid enig med departementet i at spørreundersøkelsen

indikerer at elektronisk innrapportering bidrar til å redusere belastningen ved innsendingen av skjemaer til det offentlige. På sikt antar også Riksrevisjonen at det trolig vil kunne oppnås forbedringer i de næringsøkonomiske konsekvensanalysene som følge av kompetansegruppen Orakels arbeid.

Til sammen 51 statlige virksomheter belaster næringslivet med forskjellige skjema-innrapporteringer. Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at det er oppnådd gode resultater på enkeltområder. Riksrevisjonen vil imidlertid framheve at en viktig forklaring til at den totale belastningsreduksjonen har vært såpass beskjeden i undersøkelsesperioden, er at de etater som belaster mest, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet, har hatt en relativt liten belastningsreduksjon. Etter Riksrevisjonens vurdering har ansvarlig departement for de største skjemaforvalterne et stort forbedringspotensial i forhold til å følge opp målet om å redusere skjemabelastningen overfor næringslivet blant annet ved å tilrettelegge innrapporteringen på best mulig måte. Riksrevisjonen mener at undersøkelsen samlet sett gir klare indikasjoner på at arbeidet med å redusere næringslivets regel- og skjema-belastning ikke er godt nok forankret i fagdepartementene og etatene.

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet snart vil legge fram en ny handlingsplan på forenklingssområdet, og en strategi for videreutvikling av elektroniske tjenester rettet mot næringslivet. Riksrevisjonen er også innforstått med at EØS-avtalen har betydning for utviklingen av norsk regelverk på flere forvaltningsområder, og at innføringen av EØS-regler i mange tilfeller gjør det nødvendig med endringer i norsk rett.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. mai 2005

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Therese Johnsen



Vedlegg

# Rapport

**Regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning  
for næringslivet**



## Innhold

	Side
<b>1 Innledning</b> .....	11
1.1 Bakgrunn .....	11
1.2 Mål og problemstillinger .....	11
<b>2 Metode og gjennomføring</b> .....	13
2.1 Resultatoppgjøret .....	13
2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet i regelprosesser .....	15
2.3 Tilrettelegging av næringslivsskjemaer med sikte på forenkling .....	15
<b>3 Revisjonskriterier</b> .....	17
3.1 Resultatoppgjøret .....	17
3.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet i regelprosesser .....	18
3.3 Tilrettelegging av næringslivsskjemaer med sikte på forenkling .....	19
<b>Fakta grunnlag (kapitlene 4 – 8)</b> .....	21
<b>4 Regel- og skjemabelastningen for næringslivet</b> .....	21
4.1 Utvikling i produksjon og omfanget av regelverk i perioden 1989–2003 .....	21
4.2 Utviklingen i den samlede skjemabelastningen for næringslivet .....	24
4.3 Utviklingen i skjemabelastningen fordelt på statlige virksomheter .....	25
<b>5 Forenklingstiltak for næringslivet i perioden 1998–2004</b> .....	28
5.1 Innledning .....	28
5.2 Omfang av regjeringens handlingsplaner .....	28
5.3 Mål, aktiviteter og innretning av de enkelte forenklingstiltakene .....	30
<b>6 Bedriftenes opplevelse av regel- og skjemabelastningen</b> .....	33
6.1 Regelverksbelastning .....	33
6.2 Skjemabelastning .....	36
6.3 Elektronisk innrapportering .....	39
<b>7 Konsekvenser for næringslivet i regelprosesser</b> .....	41
7.1 Innledning .....	41
7.2 Konsekvenser for næringslivet i offentlige utredninger .....	43
7.3 Høring .....	43
7.4 Utredning av konsekvenser for næringslivet .....	44
7.5 Etterkontroll av regelverk .....	46
7.6 Registrering i Oppgaveregisteret .....	46
<b>8 Tilrettelegging av innrapportering til det offentlige</b> .....	48
8.1 Innledning .....	48
8.2 Etatens strategier for skjemaforenkling .....	48
8.3 Skjemaene vurdert ut fra tre prinsipper for forenkling .....	50
8.4 Bruk av grunndata fra Enhetsregisteret .....	54
<b>9 Vurderinger</b> .....	56
9.1 Resultatoppgjøret .....	56
9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet i regelprosesser .....	57
9.3 Tilrettelegging av innrapportering til det offentlige .....	58

# 1 Innledning

## 1.1 BAKGRUNN

Forenkling av det offentlige regelverket og reduksjon av skjemabelastningen for næringslivet har vært et sentralt tema i næringspolitikken i de siste 15 årene.<sup>1</sup> Fra slutten av 1990-tallet ble forenklingsarbeidet intensivert ved at regjeringen lanserte en rekke forenklingstiltak. Med bakgrunn i stortingsmeldingen «Næringspolitikk inn i det 21. århundre» (1997–98), «Regjeringens handlingsplan for små bedrifter» (1998), «Programmet Et enklere Norge» (1999) og handlingsplanen «Forenkling og tilrettelegging for næringslivet» (2002) har regjeringen satt en rekke mål for forenkling av regelverk og skjemaer rettet mot næringslivet. Stortinget har i samme periode flere ganger påpekt hvor viktig det er at arbeidet med å redusere omfanget av lover og forskrifter og arbeidet med skjemasamordning og skjemaforenkling videreføres og intensiveres.<sup>2</sup> Også internasjonalt gjennom OECD<sup>3</sup> har arbeidet med å forbedre regelverksprosesser i medlemslandene vært et fokusområde de siste ti årene.

Politikkområdet har økonomisk betydning på grunn av de samfunnsmessige kostnadene som påløper ved at offentlig forvaltning og næringsliv bruker store ressurser på å produsere, følge opp og etterleve regelverk og oppgaveplikter. En beregning av skjemabelastningen som er foretatt i denne forvaltningsrevisjonen, viser at norsk næringsliv brukte nærmere 7000 årsverk til å besvare skjemaer fra statlige virksomheter i 1998.<sup>4</sup> En undersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå i 1998 anslår at norske bedrifter gjennomsnittlig bruker 12,6 timer per måned og i tillegg kjøper eksterne tjenester for 3104 kroner per måned til å etterleve regelverk knyttet til miljø, arbeidsliv og skatt. Samlet innebærer dette at norske bedrifter i 1998 anslagsvis brukte 23 700 årsverk og ytterligere ca. 10 mrd. kroner til å kjøpe eksterne tjenester for å etterleve regelverk knyttet til miljø, ar-

beidsliv og skatt. Regelverket på disse områdene utgjør en vesentlig del av det samlede regelverket som næringslivet må forholde seg til.<sup>5</sup>

Arbeidet med å redusere belastningen for næringslivet er avhengig av innsatsen på en rekke områder hvor ulike sektordepartementer og skjemaetater har forvaltningsansvar. Det påhviler imidlertid Nærings- og handelsdepartementet et særlig ansvar i dette arbeidet, både gjennom egne tiltak på området og som samordningsansvarlig departement.

## 1.2 MÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Målet med forvaltningsrevisjonen har vært å kartlegge hvilke resultater som er oppnådd i arbeidet med å redusere regelverk- og skjemabelastningen overfor næringslivet, og synliggjøre et eventuelt forbedringspotensial i dette forenklingsarbeidet.

Følgende tre hovedproblemstillinger er belyst i revisjonen:

- 1 *Hvilke resultater er oppnådd i forhold til Stortingets mål om å redusere belastningen av regelverk og skjemaer rettet mot næringslivet?*
- 2 *Er statens regelverksarbeid innrettet slik at produksjonen av nytt regelverk ikke belaster næringslivet unødige?*
- 3 *I hvilken grad tilrettelegges statlige oppgaveplikter med sikte på å begrense næringslivets skjemabelastning?*

Belastningen av regelverk og skjemaer for næringslivet oppstår i en kjede av prosesser: fra utformingen av en politisk intensjon, gjennom regelproduksjonen i ansvarlig departement og etat til beslutningen om og utviklingen av en oppgaveplikt som næringslivet må forholde seg til. Figuren nedenfor er en modell for hvordan skjemabelastning for næringslivet oppstår som følge av at nytt regelverk innføres, og har vært et utgangspunkt for avgrensningen og innretningen av denne undersøkelsen.

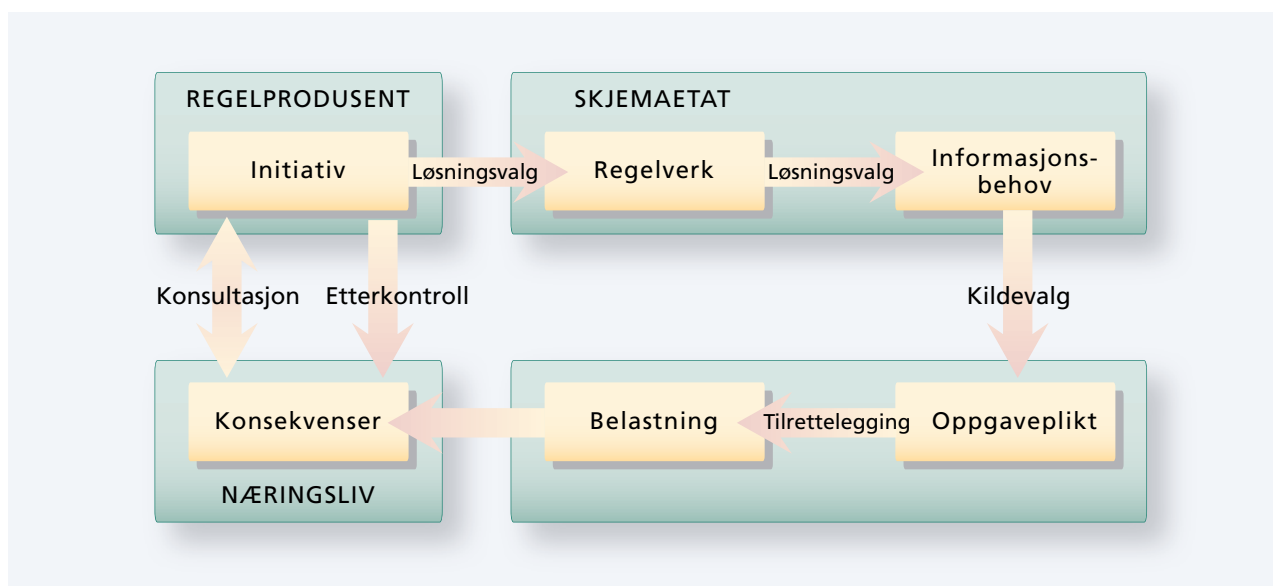
<sup>1</sup> Jf. Stortingets behandling av NOU 1978:48 «Offentlig databehandling. Desentralisering og effektivisering», NOU 1988:15 «Samspill om grunndata», NOU 1992:32 «Bedre struktur i lovverket», Innst. O. nr. 28 (1993 – 1994) Lov om Enhetsregisteret, NOU 1996:23 «Konkurranse, kompetanse og miljø: Næringspolitiske hovedstrategier», Ot.prp. nr. 37 (1996 – 1997) Lov om Oppgaveregisteret.

<sup>2</sup> Innst. S. nr. 128 (1998–99), B. innst. S. nr. 8 (1999–2000), B. innst. S. nr. 8 (2000–2001), B. innst. S. nr. 8 (2001–2002), B. innst. S. nr. 8 (2002–2003), B. innst. S. nr. 8 (2003–2004).

<sup>3</sup> OECD Regulatory Reform Programme (1995).

<sup>4</sup> Se kapittel 4 pkt. 4.1 om utviklingen i den samlede skjemabelastningen for næringslivet.

<sup>5</sup> Rambøll Norge AS har for NHD foretatt en undersøkelse av bedriftenes løpende kostnader ved avregning av merverdiavgift i 2004 som viser at de samlede årlige kostnadene er ca. 910 mill. kroner for mva-registrerte virksomheter.



Figur 1.1 Modell for belastningskjeden for næringslivet

Kilde: Oppgaveregisteret

Figur 1.1 viser at det med utgangspunkt i et politisk eller administrativt initiativ settes i gang en regelverksprosess som et løsningsvalg. I denne fasen vil det ofte bli definert et informasjonsbehov knyttet til hvordan regelverket skal etterleves. Hvis regelutvikleren ikke finner tilfredsstillende informasjonskilder innen forvaltningen, kan den pålegge bedriften en oppgaveplikt. Hvor stor belastning plikten skal påføre næringslivet, vil i siste instans være avhengig av hvordan innrapporteringsrutiner, spørsmål og materiell legges til rette for de bedriftene det gjelder. Regelverksarbeid er en kontinuerlig prosess, og en viktig oppgave for forvaltningen er å belyse konsekvensene av regelverket og konsultere næringslivet i utformingsprosessen, slik at beslutningsgrunnlaget for regjeringen og Stortinget blir mest mulig korrekt, og sikre at regelverket virker etter sin hensikt. Ved å foreta etterkontroll kan regelverksforvalteren oppdage eventuelle problemer og sørge for nødvendige forbedringer og forenklinger.

For at forenklingstiltak skal kunne gi en belastningsreducerende effekt, må hele kjeden av prosessene som former belastningen, tas i betraktning. Tidligere undersøkelser indikerer at næringslivet i liten grad kan peke på spesielle oppgaveplikter eller skjemaer som er vesentlig mer belastende enn andre. Derimot er det summen av oppgaveplikter og ressursene som blir brukt på å etterleve regelverk, som oppleves belastende.<sup>6</sup> I denne analysen er det derfor valgt et bredt undersøkelsesfokus, både ved å foreta undersøkelser på ulike stadier i belastningskjeden og

ved at flere delundersøkelser knyttet til problemstillingene er sett i en sammenheng.

Næringslivet må forholde seg til regelverk og oppgaveplikter som forvaltes av både sentralforvaltningen, fylkekommuner og kommuner. Den største andelen av offentlig regelverk og offentlige oppgaveplikter forvaltes imidlertid av statlige virksomheter. Det finnes ingen samlet oversikt over oppgavepliktene som fylkeskommuner og kommuner har pålagt de næringsdrivende lokalt. Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å behandle regelverk og oppgaveplikter som forvaltes av statlige virksomheter.

Med oppgaveplikt mener vi ulike innrapporterings-skjemaer og krav om registrering og lagring av opplysninger om bedriften for den offentlige forvaltningen. En oppgaveplikt kjennetegnes ved at det kan knyttes sanksjoner til overskridelse av innsendingsfrister eller manglende besvarelse. Dette gjelder også ulike typer dokumentasjonskrav som ikke nødvendigvis skal avgis, men som bedriften skal ha tilgjengelig på forespørsel fra det offentlige.<sup>7</sup>

I oktober 2004 utgjorde bedrifter med fire eller færre ansatte 82,5 prosent av alle norske bedrifter.<sup>8</sup> Større bedrifter i antall ansatte har større administrativ kapasitet enn mindre bedrifter med få ansatte. De små bedriftene bruker derfor både samlet og enkeltvis relativt sett mer tid og ressurser på oppgaveplikter og etterlevelse av regelverk. Det er særlig disse bedriftene som vil være i fokus i denne forvaltningsrevisjonen.

<sup>6</sup> IT mot skjemabelastning: Elektronisk rapportering som forenklingstiltak for næringslivet. Forvaltningsinfo AS, 16.06.2003 for NHD.

<sup>7</sup> Jf. Statskonsult rapport 1995:12 Fra regelproduksjon til oppgaveplikt, side 2.

<sup>8</sup> Kilde: Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken, bedrifter: Bedrifter etter næring og ansattgrupper per 01.10.2004.

## 2 Metode og gjennomføring

Dette kapitlet gir en beskrivelse av dataene og metodene som er benyttet i analysen av problemstillingene. I tillegg gis det en beskrivelse av hvordan gjennomføringen av undersøkelsene har foregått. Det er foretatt sju ulike analyser som til sammen belyser de tre overordnede problemstillingene.

### 2.1 RESULTATOPPNÅELSE

Knyttet til den første problemstillingen om hvilke resultater som er oppnådd i forenklingsarbeidet, er utviklingen i regelverks- og skjemabelastningen for de næringsdrivende undersøkt, enkeltbedrifters opplevelse av skjema- og regelverksbelastningen og omfang, gjennomføring og innretning av enkelttiltakene i regjeringens handlingsplaner for forenkling.

#### 2.1.1 Utviklingen i produksjon og omfang av offentlig regelverk

Datagrunnlaget for analysen av utviklingen i den årlige regelverksproduksjonen og utviklingen i omfanget av gjeldende forskrifter er basert på uttrekk av lister over alle lover, sentrale og lokale forskrifter som er kunngjort i Norsk Lovtidend i perioden 1989–2003.

I analysen av utviklingen i produksjonen av offentlig regelverk er alle kunngjøringer, ikrafttredelser og delegeringer tatt med i undersøkelsen. Analysen tar utgangspunkt i to ulike datasett. I perioden 1989–97 baserer analysen seg på lister over enkeltbestemmelser produsert av Lovdata.<sup>9</sup> For perioden 1998–2003 baserer analysen seg på et datasett produsert av Lovdata på oppdrag fra Riksrevisjonen. Det er benyttet lik datainnsamlingsmetode for begge datasettene. Ut fra oversikten over de enkelte bestemmelsene er antall bestemmelser og lengden på disse, målt i bokstavtegn, sortert og summert etter lover, sentrale og lokale forskrifter og forvaltningsansvarlige departementer. I analysen av utviklingen i omfanget av gjeldende forskrifter tas det utgangspunkt i de sentrale forskriftene som er kunngjort i Norsk Lovtidend i perioden 2002–2004. Listene over omfanget av forskriftene er trukket ut fra Norsk Lovtidends register over gjeldende bestemmelser per 15. februar og 15. august for hvert av årene.<sup>10</sup> I

denne analysen er de sentrale forskriftene som forvaltes av Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet undersøkt. Disse departementene forvalter regelverk som i særlig grad berører næringslivet.

#### 2.1.2 Utviklingen i skjemabelastningen

Datagrunnlaget for analysen av utviklingen i skjemabelastningen, både samlet og fordelt på de enkelte statlige skjemaansvarlige virksomhetene, er basert på tall for timebelastningen per skjema som er registrert i Oppgaveregisteret i perioden 01.01.1998 til 31.06.2004. Belastningstallet per skjema er basert på estimer for den tiden hver enkelt oppgavegiver bruker på å fylle ut hvert enkelt skjema, hvor ofte skjemaet skal sendes inn, og hvor mange oppgavegivere som årlig plikter å avgi det aktuelle skjemaet. Belastningsestimatene som er registrert i Oppgaveregisteret, er basert på anslag fra hver enkelt etat og bygger i liten grad på undersøkelser om næringsdrivendes tidsforbruk ved utfylling av de forskjellige oppgavepliktene.<sup>11</sup> Departementet og Oppgaveregisteret har vært enige om at det kan være store feilmarginer, og at estimatene derfor skal brukes med forsiktighet. Imidlertid har Nærings- og handelsdepartementet<sup>12</sup> og Oppgaveregisteret ansett estimatene som tilfredsstillende for å vise utviklingen over tid. Framgangsmåten som er benyttet, og forutsetningene for beregningene av belastningsutviklingen er etablert i samråd med Oppgaveregistret.

Den samlede belastningsutviklingen er beregnet med utgangspunkt i skjemabelastningen per 31.12.1997 og ved å bearbeide data om belastningsendringer for de forskjellige skjemaene i årene fra 1998 til 2004. Den reelle belastningsutviklingen for næringslivet er en funksjon av endringen i den tiden det tar å fylle ut hvert skjema og antall ganger skjemaene sendes inn i året (frekvens). For at den beregnede belastningsutviklingen skal gi et mest mulig korrekt bilde av endringen i skjemabelastning, er tallene korrigert for tidligere feilregistreringer og be-

<sup>9</sup> Kilde: Støren, M. (2003): «Hvorfor vokser Norsk Lovtidend? En empirisk analyse av veksten» Complex 2/02, Institutt for rettsinformatikk ved Universitetet i Oslo.

<sup>10</sup> Unntak fra uttrekkstidspunktene er listen over gjeldende forskrifter per 29.03.2002.

<sup>11</sup> I § 8 i forskriften til loven om Oppgaveregisteret står det at Oppgaveregisteret ved behov kan pålegge oppgaveinnhenter å innhente belastningsestimater fra de næringsdrivende.

<sup>12</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.2005.

lastningsendringer som skyldes årlige endringer i antallet bedrifter som plikter å sende inn skjemaer. Det er gjort en forutsetning om at oppgaveplikter som etatene har ettermeldt til Oppgaveregisteret, i gjennomsnitt har virket ett år før de faktisk ble registrert som en belastningsendring for næringslivet.

I tilknytning til beregningen av belastningsutviklingen fordelt på skjemaansvarlige etater er skjemabelastning per 31.12.1998 benyttet som inngangsbelastning for belastningsutviklingen i perioden 1999–2004<sup>13</sup>. For at belastningsutviklingen fordelt på skjemaansvarlige etater skal gi et mest mulig korrekt bilde av belastningsendringen, er det i analysen tatt hensyn til at enkelte skjemaer er overført mellom etater, og at noen etater er slått sammen i perioden.

### 2.1.3 Bedriftenes opplevelse av regelverks- og skjemabelastningen

Analysen av bedriftenes opplevde belastning ved innrapporteringsplikter og etterlevelse av offentlige lover og regler er basert på en spørreundersøkelse overfor små og mellomstore bedrifter i desember 2004.<sup>14</sup> Bedriftene som er med i undersøkelsen, er trukket fra et totalutvalg på 42 393 bedrifter som har fra 0 til 100 ansatte, og som har vært registrert i Enhetsregisteret før 2003. Utvalget består av de bedriftene som har registrert e-postadresse i Enhetsregisteret, og som per november 2004 hadde vært registrert i merverdiavgiftsmanntallet de tolv foregående månedene. Utvalget er representativt for norske bedrifter i forhold til antall ansatte, organisasjonsformer, typer næringer og geografi: et samlet undersøkelsesutvalg på i alt 11 700 bedrifter.<sup>15</sup> Til sammen svarte 4 552 bedrifter på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 39 prosent.<sup>16</sup> Sammenlignet med tilsvarende undersøkelser som er foretatt tidligere, er dette en relativ høy svarandel. Siden bedriftsundersøkelsen er sendt til bedrifter som har valgt å legge inn sin e-postadresse i Enhetsregisteret, kan utvalgsmetoden bety at de prosentvise tallene for hvor man-

ge som benytter seg av elektronisk innrapportering og AltInn, kan være noe høye.<sup>17</sup>

Denne typen spørreundersøkelser kan gi et noe unyansert bilde av virkeligheten, blant annet fordi man spør om temaer, regelverk og skjemabelastning, som oppfattes som negativt i utgangspunktet. Generelt bør resultatene fra spørreundersøkelser benyttes med noe varsomhet. I vurderingene er derfor spørreundersøkelsen hovedsakelig brukt til å supplere beregningene av utviklingen i omfanget av regelverk og skjemabelastning.

### 2.1.4 Gjennomgang av regjeringens tre handlingsplaner for forenkling

Datagrunnlaget for analysen av regjeringens tre handlingsplaner for forenkling er regjeringens handlingsplan for små bedrifter (oktober 1998), Programmet Et enklere Norge (februar 1999) og Handlingsplanen Et enklere Norge: Forenkling og tilrettelegging for næringslivet (oktober 2002). De halvårlige statusrapportene for de to første handlingsplanene og tiltaksplan 2003–2004 for handlingsplanen som ble lansert i 2002, er også en del av datagrunnlaget. Gjennomgangen belyser omfanget og innretningen av forenklingstiltakene som har vært lansert i handlingsplanene, og i hvilken grad de enkelte tiltakene er gjennomført.

Analysen tar utgangspunkt i den innholdsmessige beskrivelsen av hvert enkelt tiltak som framkommer av handlingsplanene og statusrapportene. I en første tiltaksgjennomgang er de tiltakene som ikke er konkret rettet inn mot å redusere den administrative belastningen for næringslivet, tatt ut av den videre analysen. Dette er tiltak som for eksempel er knyttet til å stimulere forskning, kompetanseutvikling og innovasjonsarbeid i mindre bedrifter, kapitaltilførsel m.m. I andre tiltaksgjennomgang er de enkelte tiltakenes målformuleringer og beskrivelsen av innholdet i de planlagte forenklingsaktivitetene nærmere vurdert, analytisk kategorisert og deretter sortert etter når de er blitt lansert, og etter hvilke departementer som har hatt det primære tiltaksansvaret. I brev til Riksrevisjonen har de tiltaksansvarlige departementene oppgitt status for gjennomføringen av de forskjellige tiltakene.

Etter at datainnsamlingen knyttet til utviklingen i skjemabelastningen og gjennomgangen av regjeringens handlingsplaner var foretatt, ble det henholdsvis 29. og 30. november 2004 gjennomført intervjuer med tre representanter for Oppgaveregisteret i Brønnøysund og tre representanter for Nærings- og

<sup>13</sup> For 1998 finnes det ikke pålitelig oversikt over hvilke statlige virksomheter som har forvaltningsansvar for de forskjellige skjemaene som er registrert i Oppgaveregisteret.

<sup>14</sup> Undersøkelsen er gjennomført i perioden 8. til 20. desember. Bedriftene har fått tilsendt spørreskjemaet elektronisk via e-post.

<sup>15</sup> Spørreskjemaet ble sendt til 15 350 bedrifter. Av de som mottok spørreundersøkelsen, kom 3 650 i retur på grunn av gal e-postadresse. Svarprosenten regnes ut fra utvalget av bedrifter som har mottatt e-post med spørreskjema, det vil si 11 700 bedrifter.

<sup>16</sup> Gitt at de som har svart, i gjennomsnitt har brukt sju minutter på å svare (som pilotundersøkelsen indikerer), og at de som ikke har svart, har brukt ett minutt på å bestemme seg for ikke å respondere, har undersøkelsen anslagsvis belastet næringslivet med om lag 650 timer, det vil si 0,38 årsverk.

<sup>17</sup> En undersøkelse av over 1000 bedrifter som i 2003 og 2004 benyttet e-post som innrapporteringskanal til Matilda, Matilsynets elektroniske innrapporteringskanal, viser ingen indikasjon på at bedrifter som har registrert e-postadresse i Enhetsregisteret, er forskjellig fra bedrifter som ikke har registrert sin e-postadresse.

handelsdepartementet. Formålet med intervjuene har vært å innhente supplerende opplysninger om forenklingssarbeidet, sikre riktig forståelse av de dataene som er samlet inn, og få Oppgaveregisterets og departementets vurderinger av ulike undersøkte forhold. Det er skrevet referat fra intervjuene som er verifisert av virksomhetene.

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet<sup>18</sup> er det en mangel ved Riksrevisjonens undersøkelse at den hovedsakelig omtaler tiltaksdelene i de undersøkte handlingsplanene. Departementet understreker at handlingsplanene også består av strategier og prinsipper for forenklingssarbeidet, og at disse strategiene og prinsippene virker holdningsskapende overfor andre departementer og statsetater. Ifølge departementet har virkningen av at forenklingssprinsippene tas i bruk ved regelverksarbeid, vel så stor effekt på sikt som de enkelte tiltakene.

## 2.2 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FOR NÆRINGS- LIVET I REGELPROSESSER

I denne analysen belyses forvaltningsorganers praksis i utarbeidelsen av nytt regelverk og i hvilken grad gjeldende regler og retningslinjer for regelverksproduksjon blir fulgt, slik at næringslivet ikke blir unødig belastet.

Datagrunnlaget for analysen er alle saksdokumenter for sju regelsaker i følgende seks departementer: Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Moderniseringsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Samferdselsdepartementet. Sakene er valgt fra områder som regulerer næringsvirksomhet. De generelle områdene som sakene er valgt fra, er skatt, arbeidsliv og konkurranse. I tillegg er det valgt saker fra de to næringsspesifikke områdene fiskeoppdrett og installasjon (elektrisk anlegg, tele, radio, kabel-TV). Utvalget har videre tatt utgangspunkt i nye eller endrede oppgaveplikter som har blitt påført næringsvirksomhet innenfor disse områdene i tiden fra 1999 til 2004, og som har oppstått som følge av endringer i lover og forskrifter. Det er regelprosessen for disse lov- og forskriftssakene som er blitt undersøkt.

Hver enkelt av regelverksprosessene har blitt fulgt fra de ble opprettet som egen sak, gjennom hele saksbehandlingen i ansvarlig etat til nytt eller endret regelverk er satt i kraft og oppgaveplikten er etablert som plikt for næringslivet. Regelverksprosessene er vurdert opp mot krav som stilles til saksbehandlingen i aktuelle lover, instruksjer og veiledninger (se revisjonskriterier). Det er ikke gjort vurderinger eller analyser av innholdet i de undersøkte sakene. Be-

skrivelsen av de undersøkte regelverksprosessene og kommunikasjonen med de ulike aktørene i de enkelte sakene er verifisert av det ansvarlige forvaltningsorganet.

Resultater fra undersøkelsen er blitt diskutert i intervjuer med Oppgaveregisteret og Nærings- og handelsdepartementet. I intervju med Oppgaveregisteret ble også registerets praksis i kommunikasjonen med de ansvarlige forvaltningsorganene drøftet.

## 2.3 TILRETTELEGGING AV NÆRINGS- LIVSSKJEMAER MED SIKTE PÅ FORENKLING

For å belyse den tredje og siste problemstillingen om tilrettelegging av næringslivsskjemaer, er det foretatt en analyse av i hvilken grad utvalgte etater har strategier for skjemaforenkling, og i hvilken grad et utvalg skjemaer er lagt til rette for å begrense næringslivets skjemabelastning. Denne analysen er gjennomført av Forvaltningsinfo AS på oppdrag fra Riksrevisjonen. Videre er det med grunnlag i to undersøkelser gjennomført av Oppgaveregisteret, foretatt en analyse av skjemaetatenes gjenbruk av grunn-data fra Enhetsregisteret.

### 2.3.1 Strategier for forenkling og praktisk tilrettelegging av næringslivsskjemaer

Hovedgrunnlaget for analysen av etatenes strategier for skjemaforenkling baserer seg på tilsendte strategidokumenter og instruksjer som omhandler forholdet til næringslivets skjemabelastning i Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå, Mattilsynet, Statens landbruksforvaltning, Fiskeridirektoratet, Rikstrygdeverket og Aetat. Analysen av den praktiske tilretteleggingen av næringslivsskjemaene tar utgangspunkt i ti ulike skjemaer og veiledningsmaterieell som forvaltes av de åtte skjemaforvalterne som er nevnt ovenfor.<sup>19</sup> Etatene har gjennom et spørreskjema gitt utfyllende opplysninger om de aktuelle skjemaenes historikk, funksjonalitet i nettversjon og tiltak for brukertilpasning. Oppgaveregisteret har også gitt supplerende opplysninger om de forskjellige skjemaene. Enkeltskjemaene som er undersøkt, er valgt med bakgrunn i at de har særlig betydning for små og mellomstore bedrifter, at de er vanlige å fylle ut for den aktuelle næringsgruppen, og at skjemaene forvaltes av etater som i vesentlig grad forholder seg til de næringsdrivende.

Analysen er gjennomført med utgangspunkt i fire prinsipper for skjemaforenkling som framkommer av regjeringens handlingsplan for et enklere Norge (se kapittel 3, punkt 3). I skjemagjennomgangen er tre av de fire prinsippene undersøkt: (1) om de opp-

<sup>18</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen 01.04.2005.

<sup>19</sup> Per første halvår 2004 utgjorde de ti skjemaene om lag 6 prosent av alle skjemavariantene som er registrert i Oppgaveregisteret.

lysningene det bes om i de enkelte skjemaene, faktisk brukes, (2) hvorvidt samme opplysning innrapporteres til ulike offentlige etater, og (3) skjemaenes generelle brukervennlighet og kvalitet. Det fjerde prinsippet er knyttet til om det er et rimelig kost-/nytteforhold ved rapporteringen til det offentlige. Dette forholdet inngår som en del av vurderingene av de tre andre prinsippene.<sup>20</sup> Gjennomgangen av de to førstnevnte prinsippene baserer seg på opplysningene som er innhentet fra skjemaetatene og Oppgaveregisteret. Det er i tilknytning til disse prinsippene også foretatt beregninger av unødig tidsbruk for næringslivet på innrapportering av opplysninger til det offentlige. Disse beregningene er basert på tidsanslag for den andelen opplysninger per innsendte skjema som ikke benyttes, eller som allerede er samlet inn av det offentlige. I analysene er det foretatt minimums- og maksimumanslag. I faktadelen (kapittel 8) og vurderingene (kapittel 9) er minimumsanslagene presentert. Vurderingen av brukervennligheten og kvaliteten på skjemaene er basert på faglige standarder for skjemakommunikasjon og skjemaforming.<sup>21</sup> Blant annet er det undersøkt om informasjonen knyttet til skjemaene angir hvorfor opplysningene kan kreves, hvem som har ansvar for å svare, hvem som skal motta svarene, og hvilke frister og sanksjonsmuligheter som gjelder. Videre er også skjemaenes struktur, veiledninger, kvalitetssikring og mulighet for elektronisk avlevering vurdert.

### 2.3.2 Gjenbruk av grunndata fra Enhetsregisteret

Datagrunnlaget for analysen av skjemaetaters gjenbruk av grunndataopplysninger fra Enhetsregisteret

er dels basert på Oppgaveregisterets undersøkelse av 542 skjemaer foretatt i juli 2004. Oppgaveregisterets undersøkelse baserer seg ikke på en gjennomgang av selve skjemaene, men er en oppstilling av de datadefinisjoner som Oppgaveregisteret har kodet skjemaene med. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet gjør dette konklusjonene usikre.<sup>22</sup> Dels er undersøkelsen også basert på en spørreundersøkelse Oppgaveregisteret har gjennomført i tilknytning til den ordinære årskontrollen av skjemaetatene i 2004. Disse undersøkelsene er foretatt på Oppgaveregisterets eget initiativ. Oppgaveregisterets undersøkelse av de 542 næringslivsskjemaene tar utgangspunkt i 403 datadefinisjoner som representerer ulike typer grunndata om hver enkelt bedrift registrert i Enhetsregisteret.<sup>23</sup> Det er undersøkt om disse grunndataene som allerede er registrert i Enhetsregisteret, svarer til spørsmål om opplysninger som det offentlige har stilt i de enkelte innrapporteringsskjemaene, og som det er unødvendig for det offentlige å be om en gang til. Grunndataopplysninger som innsenderen må fylle ut om andre bedrifter, er ikke tatt med i analysen. I hvilken grad grunndataene som er identifisert i de undersøkte skjemaene, blir forhåndsutfyllt før skjemaene sendes til aktuelle enheter, framgår ikke av undersøkelsen. Videre har Oppgaveregisteret i tilknytning til en utvidet årskontroll i 2004 blant annet bedt skjemaetatene svare på spørsmål om hvordan etatene dekker sitt behov for grunndata i forbindelse med skjemainnrapportering.<sup>24</sup> Svarene på dette spørsmålet gir informasjon om hvor utbredt bruken av grunndataopplysninger fra Enhetsregisteret er.

<sup>20</sup> Dersom det er brudd på noen av de tre første prinsippene, er det også brudd på det fjerde prinsippet.

<sup>21</sup> Jf. Skjemavett. Veileder i datafangst og skjemabruk. Kommuneforlaget AS, 2002.

<sup>22</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen 01.04.2005.

<sup>23</sup> Jf. notat Grunndataposter i skjema registrert i Oppgaveregisteret fra Brønnøysundregistrene til Riksrevisjonen 15.07.2004.

<sup>24</sup> Jf. brev om Del II av Oppgaveregisterets årskontroll fra Brønnøysundregistrene til Riksrevisjonen 05.11.2004.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 RESULTATOPPNÅELSE

Med grunnlag i etableringen av Oppgaveregisteret<sup>25</sup>, St.meld. nr. 41 (1997–98) «Næringspolitikk inn i det 21. århundret» og tre handlingsplaner for forenkling og tilrettelegging for næringslivet,<sup>26</sup> har regjeringen fra slutten av 1990-årene lansert en rekke tiltak med mål om å forenkle regelverket og redusere antall skjemaer rettet mot næringslivet. I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om næringspolitikk inn i det 21. århundret i mars 1999 sluttet næringskomiteen seg til regjeringens målsetting om at det må bli enklere å starte og drive bedrifter. Komiteen trakk særlig fram de hindringene som unødvendig byråkrati og skjemavelde utgjør for bedriftene, og påpekte behovet for å forenkle eksisterende næringslovgivning og for at omfanget av lover og regler reduseres, jf. Innst. S. nr. 128 (1998–99).

Næringskomiteen har også i senere innstillinger til Stortinget gjentatt hvor viktig det er at arbeidet med skjemasamordning og forenkling videreføres og intensiveres, jf. B. innst. S. nr. 8 (2000–2001), B. innst. S. nr. 8 (2001–2002) og B. innst. S. nr. 8 (2002–2003).

I handlingsplanen for småbedrifter<sup>27</sup> 1998 satte regjeringen en rekke mål for forenkling av regelverk og skjemaer rettet mot næringslivet som ble videreført i programmet «Et enklere Norge».<sup>28</sup> I 2002 kom regjeringen med en ny handlingsplan på området,<sup>29</sup> hvor tiltakene er inndelt etter følgende fem delmål:

- et lett tilgjengelig regelverk
- bedre beslutningsgrunnlag for offentlige tiltak, reformer og regelverk
- reduksjon av næringslivets byrder ved innrapporteringsplikter
- bedre regelverk på enkeltområder
- en næringsvennlig offentlig sektor

Handlingsplanen «Forenkling og tilrettelegging for næringslivet» fra 2002 inneholder også en beskrivelse av ulike prioriterte innsatsområder. Blant annet er overgangen til elektronisk innrapportering definert som det viktigste tiltaket i arbeidet med å redusere innrapporteringsbyrdene for næringslivet. De fem delmålene for forenklingsarbeidet står fast, jf. budsjettproposisjon nr. 1 for Nærings- og handelsdepartementet for 2003, 2004 og 2005.

I flere undersøkelser<sup>30</sup> blir det pekt på at regelverks- og skjemabelastning er en sammensatt størrelse. Den administrative belastningen er ikke bare en funksjon av kostnader og den tiden som går med til etterleve regler eller fylle ut innrapporterings skjemaer. Kanskje vel så mye handler «skjemaveldet» om hvordan bedriftene subjektivt opplever belastningen. Dette understrekes i en rapport fra NHD om skjemaveldet fra 2001,<sup>31</sup> som deler belastningsbegrepet inn i to deler som til en viss grad henger sammen: faktiske kostnader og opplevd belastning. Det blir også pekt på at næringslivet i begrenset grad kan peke på spesielle skjemaer som er verre eller mer belastende enn andre. Det er heller ikke nødvendigvis hvert enkelt skjema for seg som er et problem, men summen av de totale offentlige påleggene som oppleves som særlig belastende.

På området regelverksforenkling har departementet blant annet benyttet handlingsplan som virkemiddel. En handlingsplan bør inneholde mål og tiltak og klargjøre hvilke instanser som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene eller oppgavene. Det bør være en sammenheng mellom tiltakene og de målene som skal nås i planperioden. For å oppnå ønskede virkninger og langsiktige effekter bør det være en logisk sammenheng mellom hovedelementene i planen, de aktivitetene som skal gjennomføres, og forventede virkninger og effekter. Samtidig er kunnskap om både gjennomføringen og virkningene av handlingsplanen nødvendig for å kunne vurdere om handlingsplanen har hatt den forventede effekten.<sup>32</sup>

<sup>25</sup> Innst. O. nr. 71 (1996–1997) fra næringskomiteen om loven om Oppgaveregisteret.

<sup>26</sup> Regjeringens handlingsplan for små bedrifter, oktober 1998, programmet «Et enklere Norge», februar 1999 og handlingsplanen «Et enklere Norge: Forenkling og tilrettelegging for næringslivet», oktober 2002.

<sup>27</sup> Regjeringens handlingsplan for små bedrifter, 1998.

<sup>28</sup> St.prp. nr. 1 (1999–2000) NHD.

<sup>29</sup> Forenkling og tilrettelegging for næringslivet, NHD oktober 2002.

<sup>30</sup> «Bedriftene og skjemavelde: Observasjoner etter ett års kartlegging» Rapport fra ELMER-prosjektet 30.06.2001 og «IT mot skjemabelastning» Rapport gjennomført av Forvaltningsinfo AS, juni 2003 for NHD.

<sup>31</sup> Skjemaveldet: Hva er det – og hva kan gjøres med det? Rapport fra skjemareduksjonsprosjektet. NHD desember 2001.

<sup>32</sup> Fra Riksrevisjonens undersøkelse av handlingsplaner som statlig styringsvirkemiddel, Adm.rapp. nr. 2 1999.



Nærings- og handelsdepartementet har et særlig ansvar i arbeidet med å forenkle regelverket og redusere skjemabelastningen for næringslivet, både gjennom egne tiltak på området og som samordningsansvarlig departement. Dette har næringskomiteen understreket i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2000, hvor komiteen i Stortinget uttaler følgende: «Næringsdepartementet må koordinere og påse at alle departement og underliggende etater bidrar til at «enkelthet» skal bli et fortrinn for norsk næringsliv,» jf. B. innst. S. nr.8 (1999–2000).

### 3.2 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FOR NÆRINGS-LIVET I REGELPROSESSER

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om næringspolitikk i det 21. århundret påpeker næringskomiteen at det er viktig at myndighetene ved innføring av nye lover og forskrifter i forkant vurderer kostnadene dette vil påføre bedriftene, jf. Innst. S. nr. 128 (1998–99). Komiteen har også senere understreket hvor viktig det er at alt nytt lov- og regelverk blir kritisk analysert før vedtakelse og gjennomføring, med sikte på å lette hverdagen for bedriftene og samtidig øke lovgivningseffekten, jf. B.innst. S. nr. 8 (1999–2000).

I handlingsplanen for småbedrifter fra 1998<sup>33</sup> var ett av fire hovedmål for forenklingsarbeidet at regjeringen skulle sørge for at kravet om å vurdere konsekvenser for næringslivet og små bedrifter følges opp når regelverk endres. Dette ble fulgt opp i handlingsplanen «Forenkling og tilrettelegging for næringslivet» fra 2002,<sup>34</sup> som hadde styrking av arbeidet med konsekvensutredninger som ett av fem prioriterte innsatsområder.

Forvaltningsloven<sup>35</sup> § 37 omhandler utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte. Denne bestemmelsen krever at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», og videre at «organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet». Forvaltningsloven krever også at en forskrift skal inneholde en uttrykkelig henvisning til bestemmelsene som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften. Videre skal forskriften kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven § 38.

Utredningsinstruksen<sup>36</sup> inneholder sentrale regler for arbeidet i departementene og deres underliggende virksomheter. Riksrevisjonen velger å legge utredningsinstruksen til grunn som en utdypning av utredningsplikten i forvaltningsloven, og anser instruksens bestemmelser som god forvaltningsskikk. Utredningsinstruksen omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes. I instruksen blir det gitt nærmere regler for prosedyrer i forbindelse med konsekvensutredninger, for innholdet i slike utredninger og for hvem som har ansvaret for at utredningene blir foretatt. Utreder har blant annet plikt til å omtale økonomiske konsekvenser for næringslivet i konsekvensutredninger, og konsekvensene skal tallfestes så langt det er mulig. Dersom forslaget har andre konsekvenser for næringslivet, må også disse utredes. Utredningsinstruksen viser også til at det kan være aktuelt å vurdere konsekvensene i forhold til målsettingen om et enklere regelverk og en enklere forvaltning. Konsekvensutredningen skal legges fram for berørte departementer til en vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet før saken sendes på alminnelig høring. For øvrig blir det understreket i utredningsinstruksen at utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justisdepartementets veiledning «Lovteknikk og lovforberedelse».<sup>37</sup>

Det presiseres i utredningsinstruksen at det på noen områder er gitt egne bestemmelser i egne rundskriv om plikt til å legge saken fram for ulike departementer, ofte før alminnelig høring blir satt i verk.<sup>38</sup> I instruksen står det at noen departementer har utgitt egne veiledninger for konsekvensutredninger på sine områder. Nærings- og handelsdepartementet har utviklet en slik veileder som er en utdypning av utredningsinstruksen i forhold til konsekvenser for de næringsdrivende.<sup>39</sup> Veilederne henviser til utredningsinstruksen og understreker at tiltak med vesentlige konsekvenser for næringslivet skal legges fram for Nærings- og handelsdepartementet før alminnelig høring.

NHDs veileder i næringsøkonomiske konsekvensutredninger definerer hva som menes med konsekvenser for næringslivet: «alle økonomiske og administrative konsekvenser, direkte og indirekte,

<sup>36</sup> Utredningsinstruksen, Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Fastsatt ved kongelig resolusjon 18.02.2000.

<sup>37</sup> Lovteknikk og lovforberedelse: veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Justis- og politidepartementet. 2000.

<sup>38</sup> Utredningsinstruksen, forord, side 3.

<sup>39</sup> Næringsøkonomiske konsekvensutredninger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak, oktober 2000.

<sup>33</sup> Regjeringens handlingsplan for små bedrifter 1998.

<sup>34</sup> Forenkling og tilrettelegging for næringslivet, NHD oktober 2002.

<sup>35</sup> Lov av 10.02.1967 om behandlingsmåter i forvaltningssaker.

som påvirker næringslivets konkurransevne». Veilederen inneholder også en sjekklister med åtte punkter som bør vurderes fortløpende. Nærings- og handelsdepartementet satte i verk prosjektgruppen Orakel<sup>40</sup> i 2002 for å aktivt gi bistand til departementer og etater i forarbeidene til regelverk og tiltak. Prosjektet har som siktemål å forbedre praksis og skal arbeide innenfor rammene av utredningsinstruksen. Prosjektets mandat definerer Orakels arbeidsoppgaver og gir retningslinjer for når departementer og etater skal ta kontakt med Orakel.

Oppgaveregisterets formål er å sørge for effektiv samordning og utnyttelse av oppgavepliktene som offentlige organer pålegger næringsdrivende. Oppgaveregisteret skal blant annet bistå oppgaveinnehavere med råd om oppgaveutforming og utføre informasjonsoppgaver rettet mot disse, næringslivet og andre. Hensikten med samordningsarbeidet er å få redusert antall oppgaveplikter som påligger næringslivet.<sup>41</sup> Gjennom loven om Oppgaveregisteret<sup>42</sup> gis Oppgaveregisteret en rekke virkemidler for dette arbeidet. Blant disse er at ethvert offentlig organ har meldeplikt til Oppgaveregisteret før nye oppgaveplikter settes i kraft. Krav til hva etatenes melding til Oppgaveregisteret skal inneholde, framgår av forskriften til loven om Oppgaveregisteret. Som vedlegg til meldingen skal det blant annet følge en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser. Gjennom oppgaveregisterloven har offentlige organer også en plikt til å samordne oppgavepliktene når dette er praktisk mulig. Oppgaveregisteret skal også være høringsinstans ved forslag til nytt eller endret regelverk som kan medføre ny informasjonsinnhenting, nye skjemaer eller endringer i eksisterende.<sup>43</sup> På den måten kan Oppgaveregisteret søke å synliggjøre mulige oppgaveplikter allerede på regelutformingsstadiet, noe som vil gjøre det lettere å utforme reglene på en måte som ivaretar hensynet til næringslivet og til de offentlige etatene.<sup>44</sup> I Justisdepartementets veileder i lovteknikk og lovforberedelse,<sup>45</sup> under punktet om etterkontroll av lover og forskrifter, heter det at «*allerede ved forberedelse av lover og forskrifter bør det tas uttrykkelig standpunkt til om det senere bør gjennomføres en egen etterkontroll*». Det forventes at departementer og etater jevnlig foretar evalueringer av om regelverk som medfører oppgaveplikt, virker etter sin hensikt.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet utgav i 1994 sjekklister «Skal, skal ikke»<sup>46</sup>, som har til formål å oppnå bedre styring gjennom rettslige og økonomiske virkemidler som fungerer effektivt ut fra formålet med tiltaket. I tillegg presiserer sjekklister at nytten og kostnadene av tiltaket må avveies mot behovet. Sjekklister inneholder de viktigste spørsmål som regelverksprodusenter bør stille når et problem har oppstått og det skal avgjøres om tiltak skal settes i verk.

OECD startet i 1995 et bredt program om reguleringsreformer<sup>47</sup> hvor det er gitt anbefalinger som reflekterer gode prinsipper som blir brukt i OECD-land for å forbedre regelverksprosesser. De nasjonale forvaltningene blir blant annet anbefalt å bedre informasjonsgrunnlaget som regelverket blir bygd på, klargjøre ulike valg, etablere gode og mer forutsigbare regelverksprosesser, identifisere utdatert eller unødvendig regelverk og få mer åpenhet i regelverksprosessen.<sup>48</sup> OECD publiserte i 2003 en landrapport om Norge på området.<sup>49</sup> OECDs arbeid på regelverksområdet er kjent og benyttes som innspill i forvaltningen av regelverkspolitikken i Norge.<sup>50</sup>

### 3.3 TILRETTELEGGING AV NÆRINGSLIVSSKJEMAER MED SIKTE PÅ FORENKLING

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 37 (1996–1997) om loven om Oppgaveregisteret<sup>51</sup> sier næringskomiteen seg enig med departementet i at det er behov for å samordne, forenkle og redusere bedriftenes innrapportering til det offentlige. I regjeringens handlingsplaner fra 1998, 1999 og 2002 er samordning og reduksjon av skjemabelastningen for næringslivet definert som et sentralt forenklingssområde. I handlingsplanen fra 2002<sup>52</sup> og budsjettproposisjonene for 2003<sup>53</sup> og 2004<sup>54</sup> er målet om å redusere bedriftenes innrapportering til det offentlige konkretisert og nedfelt i fire prinsipper:

<sup>40</sup> Orakel: offentlige reformer, administrative konsekvenser, enklere lover.

<sup>41</sup> Kommentarer til forskriften til loven om Oppgaveregisteret.

<sup>42</sup> Lov 06.06.1997 om Oppgaveregisteret.

<sup>43</sup> Forskriften til loven om Oppgaveregisteret § 4.

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 37 (1996 – 97) Lov om Oppgaveregisteret.

<sup>45</sup> Lovteknikk og lovforberedelse: veiledning om lov- og forskriftsarbeid. JD 2000.

<sup>46</sup> Sjekklister for valg av virkemidler og nye reguleringer. Administrasjonsdepartementet november 1994.

<sup>47</sup> OECD Regulatory Reform Programme.

<sup>48</sup> Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation. Adopted on 9 March 1995.

<sup>49</sup> Regulatory reform in Norway. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD 2003.

<sup>50</sup> Det er henvist til OECDs arbeid i handlingsplanen Forenkling og tilrettelegging for næringslivet, NHD oktober 2002.

<sup>51</sup> Jf. Innst. O. nr. 71 (1996–1997).

<sup>52</sup> Forenkling og tilrettelegging for næringslivet, NHD oktober 2002.

<sup>53</sup> St.prp. nr. 1 (2002–2003) NHD (side 16).

<sup>54</sup> St.prp. nr. 1 (2003–2004) NHD (side 20).

- Det offentlige skal aldri be om flere opplysninger enn de som faktisk brukes.
- Den næringsdrivende skal aldri måtte rapportere samme opplysning mer enn en gang.
- Det offentlige skal tilby enklest mulig rapporteringsmåte.
- Det skal være et rimelig forhold mellom den nytten det offentlige har av rapporteringen, og den byrden som pålegges den næringsdrivende.

Loven om Enhetsregisteret<sup>55</sup> har til formål å fremme effektiv utnyttelse og samordnet bruk av offentlige opplysninger om private virksomheter og offentlige etater. Enhetsregisteret skal entydig identifisere registreringsenhetene ved tildeling og registrering av organisasjonsnummer. Loven spesifiserer også andre typer grunndataopplysninger som skal registreres i Enhetsregisteret. Offentlige etater skal bidra til å redusere oppgaveplikten for næringslivet ved å benytte organisasjonsnummer og opplysninger fra Enhetsregisteret. I brev fra statsråden i NHD i 2002<sup>56</sup> til alle departementer og skjemaetaten heter det at: *«Økt gjenbruk av grunndata vil gi besparelser for næringslivet, og også effektivisere den offentlige forvaltning. Det er derfor også besluttet at alle offentlige etater skal bruke grunndata fra Enhetsregisteret.»*

I et samfunn i stadig utvikling vil arbeidet med regel- og skjemaforenkling være et langsiktig og kontinuerlig arbeid.<sup>57</sup> Selv om Nærings- og handelsdepartementet har det overordnede koordinerende ansvaret i forenklingsarbeidet, er det i hovedsak fagdepartementene og andre regelverksforvaltere som i det daglige regelverksarbeidet vil ha ansvar for å gjennomføre det praktiske forenklingsarbeidet. En måte å sikre oppmerksomhet på arbeidet med å forenkle regelverket og redusere næringslivets skjemabelastning i forvaltningen på, er å utarbeide formelle strategier og mål på området i sentrale styringsdokumenter og på aktuelle enkeltområder.

Læreboka *Skjemavett*<sup>58</sup> (2002) er utarbeidet i samarbeid mellom Brønnøysundregistrene og Nærings- og handelsdepartementet og gir utdypende veiledning i praktiske forenkling- og forbedringstiltak knyttet til innkreving av skjemaer. Sentrale elementer i denne veiledningen er blant annet skjema-planlegging, skjemakommunikasjon og brukervennlighet og innsamlings- og oppfølgingsrutiner. Rådene i boka anses som god forvaltningsskikk og som veiledende for oppgaveinnhentes arbeid med å utvikle og revidere skjemaer.

<sup>55</sup> Lov av 3. juli 1994 om Enhetsregisteret.

<sup>56</sup> Brev av 18.06.2002 til «skjemaetaten».

<sup>57</sup> Jf. brev av 18.06.2002 fra Nærings- og handelsdepartementet til «skjemaetaten» og Tilstandsrapport 2003 for forenkling og tilrettelegging for næringslivet.

<sup>58</sup> Skjemavett. Veileder i datafangst og skjemabruk. Kommuneforlaget AS. 2002

## Fakta grunnlag (kapitlene 4–8)

### 4 Regel- og skjemabelastningen for næringslivet

#### 4.1 UTVIKLING I PRODUKSJON OG OMFANGET AV REGELVERK I PERIODEN 1989–2003

##### Utviklingen i produksjonen av regelverk generelt

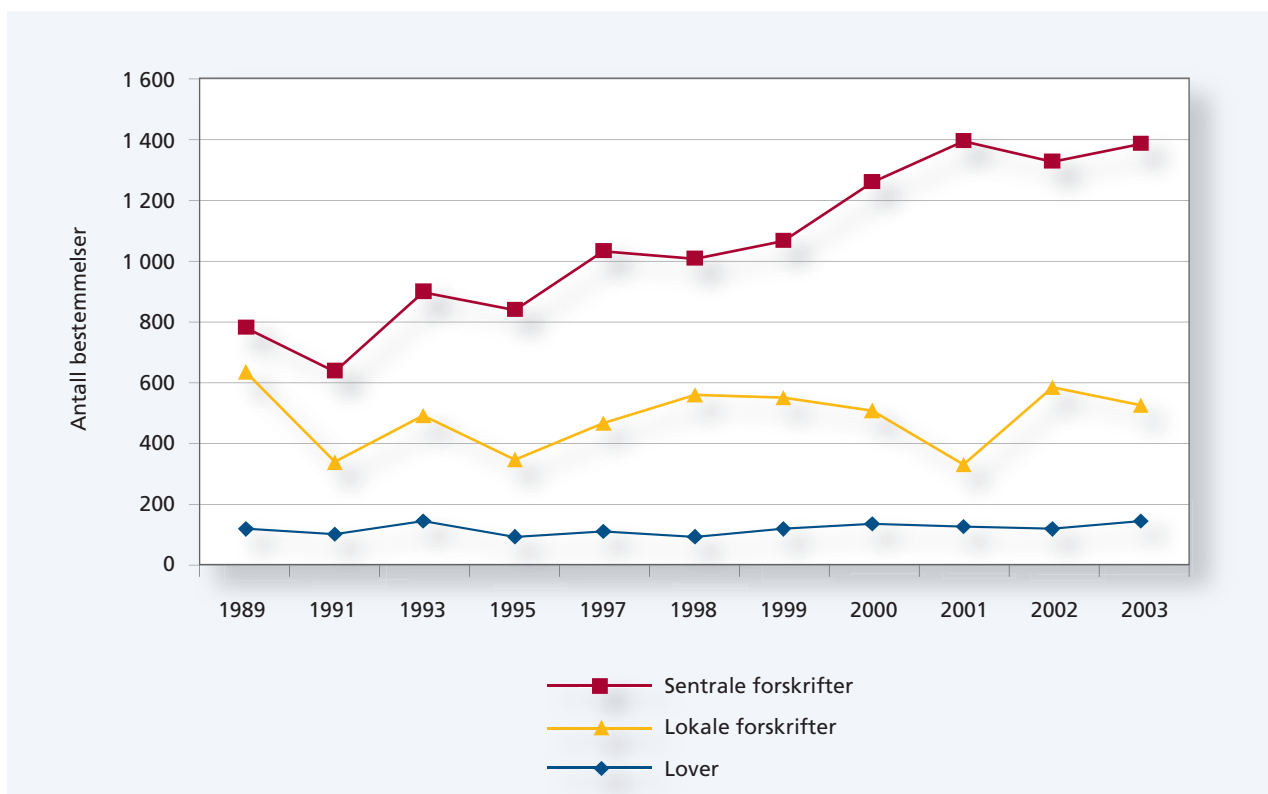
Undersøkelsen av all regelverksproduksjon i perioden 1989–2003 viser at Stortinget årlig vedtar i gjennomsnitt 110 lover. I forvaltningen for øvrig blir det i samme periode årlig vedtatt i gjennomsnitt 1059 sentrale forskrifter og 483 lokale forskrifter. Undersøkelsen av utviklingen i regelverksproduksjonen viser at den årlige produksjonen av lover og lokale forskrifter er nokså stabil i perioden, mens produksjonen av sentrale forskrifter – med noen unntak – øker i hele perioden.

Figur 4.1 viser at den årlige produksjonen av sentrale forskrifter øker nokså betydelig i perioden. Fra bunnåret 1991 (631) til 2003 (1391) har den årlige regelverksproduksjonen mer enn fordoblet seg.

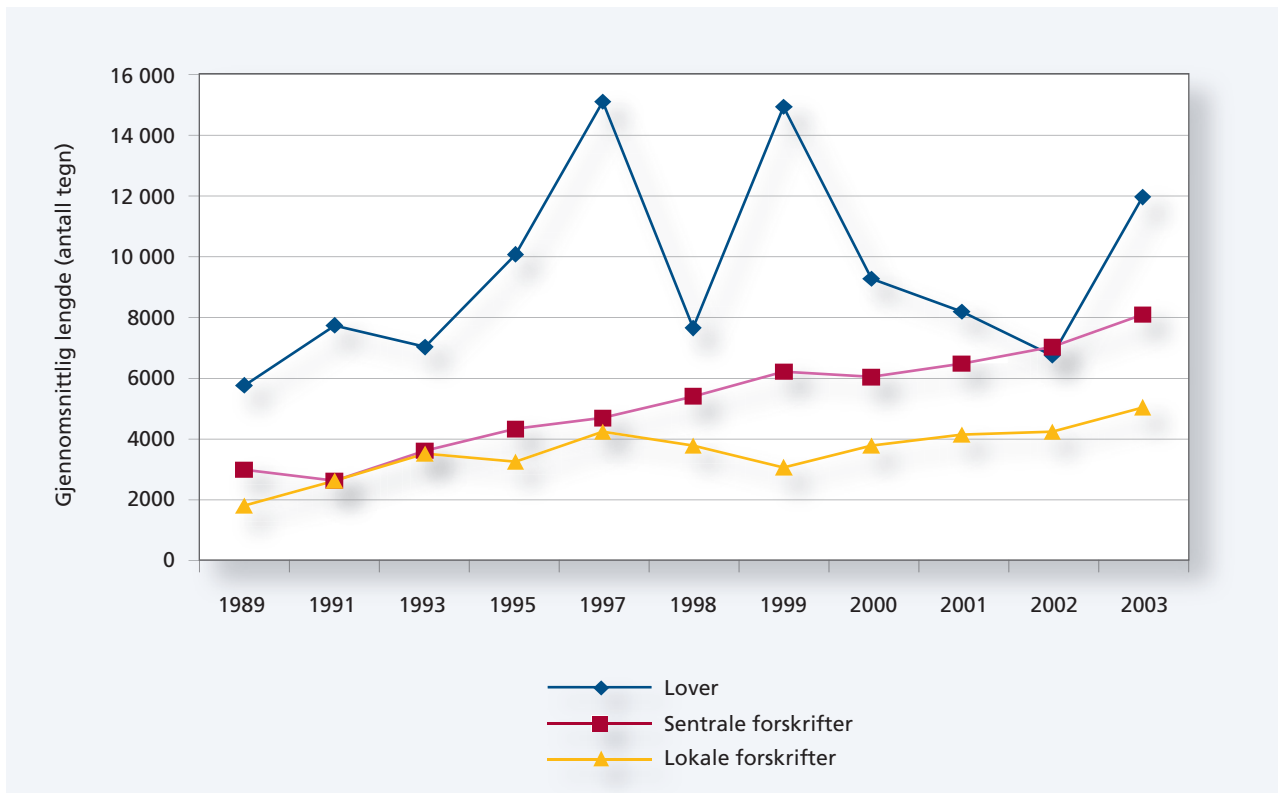
De sentrale forskriftene skiller seg således klart fra lover og lokale forskrifter, både i årlig produksjon av antall bestemmelser og i vekst i perioden. Den årlige produksjonen av lokale forskrifter er langt mer varierende og har samlet sett verken økt eller gått ned i perioden.

Utviklingen i antall bestemmelser som årlig produseres og vedtas, sier bare en del om den årlige regelverksproduksjonen. Vi har derfor også sett på lengden av bestemmelsene som produseres, målt i antall skriftegn. Hvis en sammenholder den årlige produksjonen av antall bestemmelser med lengden på hver enkelt bestemmelse, får en et mål på utviklingen i omfanget av regelverket som årlig produseres.

Undersøkelsen av utviklingen i lengden på bestemmelsene som årlig vedtas, viser at den gjennomsnittlige lengden på hver enkelt bestemmelse øker for hvert år i perioden 1989–2003.



Figur 4.1 Utviklingen i den årlige totale regelverksproduksjonen fordelt etter typer bestemmelser



Figur 4.2 Utvikling i gjennomsnittlig lengde (antall tegn) per bestemmelse fordelt etter typer bestemmelser

Figur 4.2 viser at den gjennomsnittlige størrelsen på lovbestemmelsene som årlig vedtas i Stortinget, varierer i nokså stor grad. Sammenlignet med forskriftene vedtas det hvert år nokså få lover. Det betyr at den gjennomsnittlige størrelsen per bestemmelse vil påvirkes av noen få omfattende lover.<sup>59</sup> De tre største toppene på figuren skyldes blant annet at det i 1997 ble vedtatt to nye aksjelover og ny folketrygdlov.<sup>60</sup> I 1999 ble ny skattelov vedtatt, og i 2003 ble blant annet en endringslov til menneskerettsloven og borettslagsloven vedtatt.

Videre viser figur 4.2 at den gjennomsnittlige størrelsen på de sentrale forskriftene øker betydelig og nokså jevnt fra 1991 (3057 tegn) til 2003 (7548 tegn). De sentrale forskriftene som ble vedtatt i 2003, er i gjennomsnitt over to og en halv gang lengre enn de bestemmelsene som ble vedtatt i 1991. Også den gjennomsnittlige lengden på de lokale forskriftene øker i perioden 1989–2003. Figuren viser at utviklingen i lengden på de lokale forskriftene er noe mer varierende enn for de sentrale forskriftene.

Når en ser perioden under ett, er imidlertid også de lokale forskriftene i gjennomsnitt over to og en halv gang større i 2003 (5058 tegn) enn i 1989 (1831 tegn).

I tallene for produksjonsutviklingen inngår både nytt regelverk, endringer av eksisterende regler, opphevelse av gammelt regelverk og delegeringsbestemmelser. Den største delen av regelverksproduksjonen er såkalte endringslover og endringsforskrifter,<sup>61</sup> som igjen ofte medfører at det må foretas endringer og tilpasninger i en rekke andre eksisterende lover og forskrifter. I mange av disse tilfellene erstatter nytt regelverk det gamle.<sup>62</sup>

Hvis en sammenholder utviklingen i den årlige produksjonen av regelverk med utviklingen i den gjennomsnittlige lengden per bestemmelse, er det den årlige produksjonen av de sentrale forskriftene som i perioden helt klart vokser mest. Produksjonen av lover og lokale forskrifter vokser også, men i langt mindre omfang.

<sup>59</sup> Den totale utviklingen i gjennomsnittlig størrelse per bestemmelse påvirkes i liten grad av variasjonen i størrelsene på lovene.

<sup>60</sup> Kilde: Støren, M. (2003): «Hvorfor vokser Norsk Lovtidend? En empirisk analyse av veksten» Complex 2/02, Institutt for rettsinformatikk i Oslo.

<sup>61</sup> Kilde: (Ibid.).

<sup>62</sup> Kilde: Lovdatas årsrapport for 2003 (<http://www.lovdatab.no/litt/aa-2003.html>).

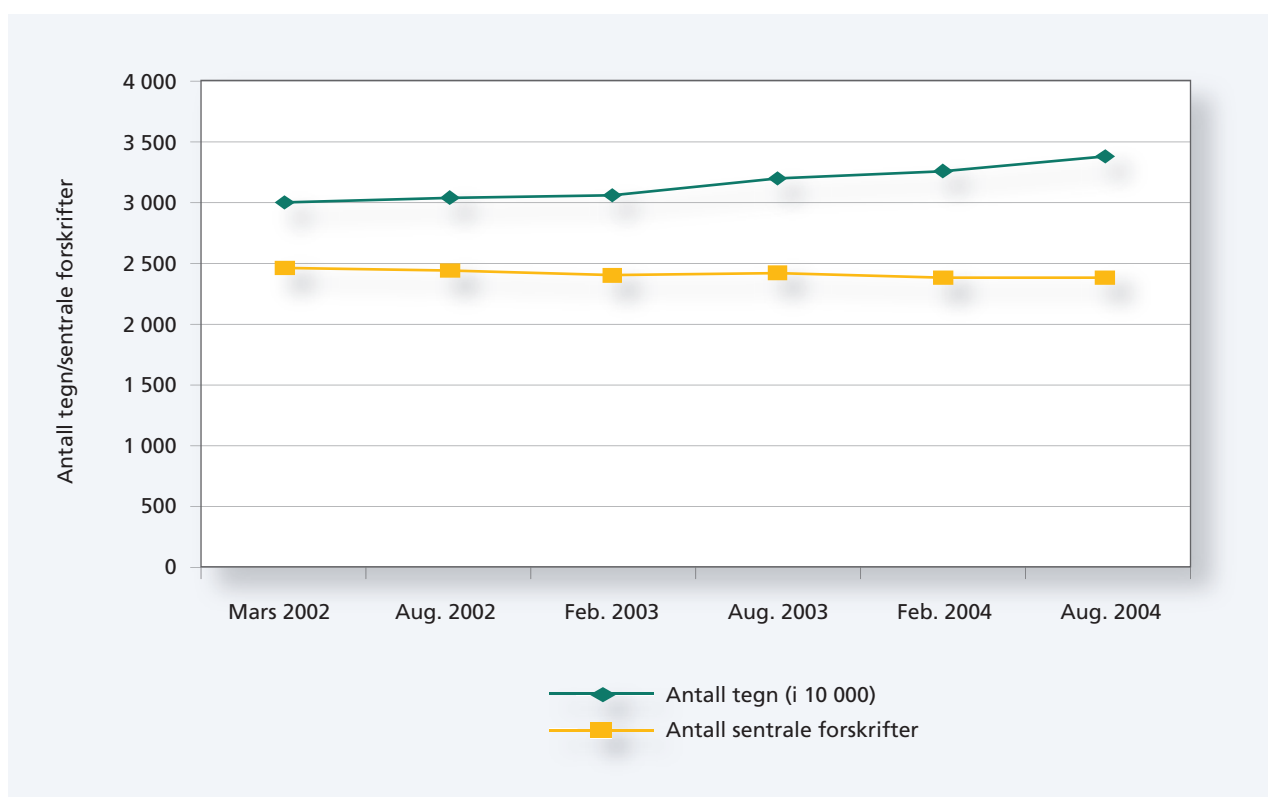
### Utviklingen i omfanget av gjeldende forskrifter for næringslivet

For å indikere omfanget av reguleringer næringslivet må forholde seg til, er det foretatt en analyse av utviklingen i de gjeldende sentrale forskriftene i perioden 2002–2004. Forskriftene som er undersøkt, forvaltes av til sammen ti departementer som i særlig grad forvalter regelverk som berører næringslivet.<sup>63</sup> Analysen viser at den totale lengden på de gjeldende sentrale forskrifter samlet sett har økt i perioden, selv om antall bestemmelser har gått noe ned.

Figur 4.3 viser at den totale lengden på de gjeldende sentrale forskriftene som i særlig grad er rettet mot næringslivet, har økt fra 30,1 millioner tegn i 2002 til 33,9 millioner tegn i 2004. Dette utgjør en økning på 12,5 prosent i perioden. I samme periode er antallet gjeldende sentrale forskrifter redusert fra 2 460 bestemmelser per 29. mars 2002 til 2 382 bestemmelser per 15. august 2004. Dette utgjør en reduksjon på til sammen 3,3 prosent i perioden. Det er Miljøverndepartementet (–65), Kommunal- og regionaldepartementet (–41) og Arbeids- og administrasjonsdepartementet<sup>64</sup> (–28) som har bidratt mest til reduksjonen av antall forskrifter i perioden.

Årsaken til at omfanget av de gjeldende sentrale forskrifter samlet sett har økt, er at lengden på de gjeldende sentrale forskriftene har økt mer en reduksjonen i antall bestemmelser i perioden utgjør. Undersøkelsen viser at den gjennomsnittlige lengden på de sentrale forskriftene har økt fra 136 526 tegn per bestemmelse den 29. mars 2002 til 171 817 tegn per bestemmelse den 15. august 2004. Dette er en økning i lengden på bestemmelsene på til sammen 26 prosent i perioden. De gjeldende sentrale forskriftene som Miljøverndepartementet forvalter, har i perioden økt mest i gjennomsnittlig lengde, fra 11 600 tegn per bestemmelse til 29 389 tegn per bestemmelse. Dette er en gjennomsnittlig økning på over 150 prosent. Både Kommunal- og regionaldepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og politidepartementet har i samme periode økt den gjennomsnittlige lengden på bestemmelsene med over 35 prosent.

En av årsakene til at omfanget av regelverket som næringslivet må forholde seg til, er blitt større, er at det på flere forvaltningsområder implementeres EØS-regelverk. Dette regelverket er ofte mer omfangsrikt og detaljert enn det norske regelverket på



Figur 4.3 Utviklingen i lengden på gjeldende sentrale forskrifter og antall bestemmelser i perioden 2002 – 2004

<sup>63</sup> Se metodekapittel for nærmere omtale av hvilke departementer som inngår i undersøkelsen.

<sup>64</sup> Regelverket er nå delt mellom MOD og ASD.

<sup>65</sup> Kilde: Henrik Bull, førsteamanuensis ved Senter for europarett, Oslo.

de aktuelle områdene.<sup>65</sup> Implementeringen av EØS-regelverket foregår i ulik grad både ved at det innføres helt nye regler, at EØS-regelverket erstatter det norske regelverket fullt ut eller delvis, eller at det norske regelverket endres og tilpasses krav i EØS-regelverket. I noen tilfeller blir aktuelt EØS-regelverk gjengitt helt eller delvis sammen med eksisterende norsk regelverk.<sup>66</sup> I forbindelse med figur 4.3 finner Nærings- og handelsdepartementet<sup>67</sup> grunn til å presisere at for næringslovgivningen er internasjonale avtaler, særlig EØS, sentrale for utviklingen av regelverket. Departementet finner dessuten grunn til å bemerke at Mellom- og Sør-Europa er med på å påvirke utformingen av EØS-reglene. Der har man ifølge departementet en annen og langt mer «ordrik» rettstradisjon enn vi har i Skandinavia.

Mer omfattende forskrifter behøver ikke utelukkende bety at næringslivet opplever en økt belastning. Dersom økt omfang kommer av at regelverket er blitt mer spesifisert og utfyllende, og dersom forskriftene er systematisert på en god og enkel måte, vil omfattende forskrifter kunne framstå som oversiktlige og relativt enkle å forholde seg til. Det vil i varierende grad være hensiktsmessig og mulig å organisere regelverket i færre eller flere bestemmelser, avhengig av lovområde og den strukturelle oppbyggingen av lovverket.<sup>68</sup> Samtidig vil en reduksjon i antall bestemmelser og lengden på forskriftene ikke nødvendigvis bety at kravene i regelverket på området reduseres. På enkelte reguleringsområder er det blitt mer vanlig at det i tilknytning til nye bestemmelser blir stilt krav til internkontroll og ulike former for tilsynsordninger.<sup>69</sup> Et kortere og mer overordnet regelverk vil også kunne kreve mer skjønnsutøvelse og behov for fortolkninger og således innebære mer arbeid og økte kostnader for å sikre en riktig forståelse og etterlevelse av reglene.

Nærings- og handelsdepartementet<sup>70</sup> vil vise til at

de har begynt å ta i bruk standardkostnadsmodellen for å få en bedre kartlegging av næringslivets kostnader ved de informasjonsforpliktelsene som pålegges dem gjennom offentlig regelverk. Grunnprinsippet i standardkostnadsmetoden er at man gjennom dybdeintervjuer med et utvalg av bedrifter som bruker det aktuelle regelverket, henter inn detaljert informasjon om ressursbruken knyttet til de ulike kravene i regelverket. Den innhentede informasjonen blir deretter analysert og ressursbruken aggregert til samfunnsnivå. Målingene benyttes også blant annet i Sverige, Danmark og Nederland og gir informasjon om hvor mange som berøres av de ulike delene av regelverket, og hvor store kostnader som er knyttet til hvert enkelt krav. Målingene gir grunnlag for å følge utviklingen i byrdene over tid, og de gir også grunnlag for internasjonale sammenligninger. Nærings- og handelsdepartementet har så langt gjennomført en måling av merverdiavgiftsregelverket og har satt i gang måling av kostnadene ved særavgiftene og HMS-regelverket.

#### 4.2 UTVIKLINGEN I DEN SAMLEDE SKJEMABELASTNINGEN FOR NÆRINGSLIVET

Med skjemabelastning menes tiden det tar for norske bedrifter å fylle ut skjemaer som skal innrapporteres til det offentlige i løpet av ett år. Undersøkelsen av utviklingen i den samlede skjemabelastningen for næringslivet viser at skjemabelastningen totalt sett er redusert med 199,8 årsverk i perioden 1998 til og med første halvår 2004. I 1998 var skjemabelastningen for næringslivet 6921,3 årsverk. Den totale belastningsreduksjonen i perioden utgjør 2,9 prosent av den samlede skjemabelastningen for næringslivet.

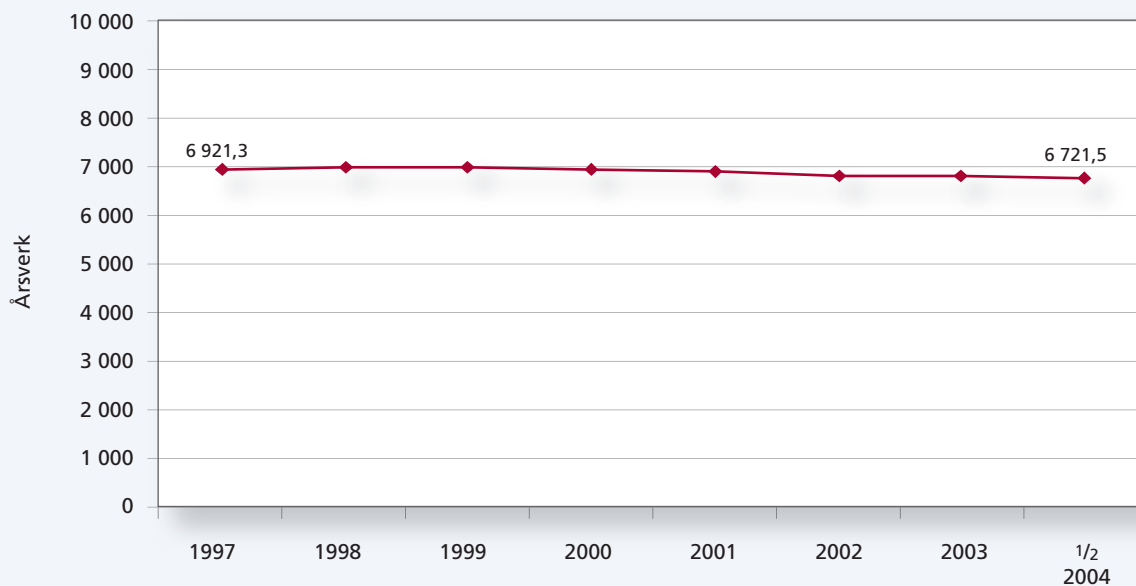
<sup>66</sup> Kilde: Knut Erik Davidsen, redaktør i Lovdata, Oslo.

<sup>67</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.2005.

<sup>68</sup> Kilde: Knut Erik Davidsen, redaktør i Lovdata, Oslo.

<sup>69</sup> Et eksempel på dette er endringer i regelverket knyttet til helse, miljø og sikkerhet innen offshore- virksomheter.

<sup>70</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.2005.



Figur 4.4 Utviklingen i skjemabelastningen (i årsverk) for næringslivet fra utgangen av 1997 til 1. halvår 2004<sup>71</sup>

Figur 4.4 viser at skjemabelastningen for næringslivet fra utgangen av 1997 til første halvår 2004 har vært relativt stabil med en liten og jevn reduksjon mot slutten av perioden. I 1998 var det en økning i skjemabelastningen for næringslivet på 48,7 årsverk. Fra 1999 og fram til og med første halvår 2004 har det vært en reduksjon her på i gjennomsnitt 39,6 årsverk i året.

Nærings- og handelsdepartementet<sup>72</sup> har beregnet at i perioden 2001–2004 har belastningen som følge av statlige oppgaveplikter blitt redusert med 242 årsverk, noe som innebærer ca. 60 årsverk i snitt hvert år. Ifølge departementet bidro 17 etater til belastningsnedgangen i denne perioden.

I Nærings- og handelsdepartementets budsjettproposisjon for 2003 og i tilstandsrapport 2004 for regjeringens handlingsplan for et enklere Norge framgår det at utviklingen i skjemabelastningen for et gjennomsnittlig foretak er blitt redusert med 15 prosent i perioden 1998–2003. I departementets tall er det ikke korrigert for variasjoner i antall bedrifter i perioden. Ifølge Nærings- og handelsdepartemen-

tet<sup>73</sup> var utgangspunktet og bakgrunnen for departementets beregning et ønske om å synliggjøre et anslag over tidsforbruk i en gjennomsnittsbedrift, siden det ikke umiddelbart er enkelt å forstå om et totaltall på 7000 årsverk innebærer stor eller liten belastning for den enkelte bedrift. Nærings- og handelsdepartementet mener tallet er egnet til dette, selv om departementet ser at det kan være andre beregningsmåter som klarere får fram konkrete samordnings- og forenklingseffekter ved å korrigere for volumendringer.

#### 4.3 UTVIKLINGEN I SKJEMABELASTNINGEN FORDELT PÅ STATLIGE VIRKSOMHETER

Til sammen er det 51 statlige virksomheter som belaster næringslivet med forskjellige skjemainnrapporteringer. Det er imidlertid store variasjoner mellom virksomhetene med hensyn til hvor stor andel av den totale skjemabelastningen overfor nærings-

<sup>71</sup> I datagrunnlaget for første halvår 2004 er belastningsendringer som følge av skjemainnrapportering via Altinn, innføring av Aksjonærregisteroppgaven og melding om foretakssammenlutning ikke registrert.

<sup>72</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.2005.

<sup>73</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.2005.



livet de forvalter. Av de 51 statlige virksomhetene som belaster næringslivet med skjemainnrapporteringer, sto 30 virksomheter for over 99 prosent av den totale skjemabelastningen i 1999. I varierende grad har skjemaetatene bidratt til utviklingen av skjemabelastningen i perioden 1999 til første halvår 2004. Blant de 30 mest skjemabelastende virksomhetene har 12 bidratt til å redusere skjemabelastningen i perioden 1999 til og med første halvår 2004. For 15 av virksomhetene har det ikke vært noen utvikling i skjemabelastningen for næringslivet, og i tre skjemaansvarlige virksomheter har det vært en økning i skjemabelastningen på ulike næringslivsområder som følge av at nye oppgaveplikter er innført.

Den enkelte virksomhets potensial for å bidra til den samlede utviklingen i skjemabelastningen for næringslivet henger blant annet sammen med hvor stor andel av den totale skjemabelastningen virksomhetene forvalter. I tabellen nedenfor presenteres de tolv statlige virksomhetene som per 31. desember 1998 forvaltet den største andelen skjemabelastning for næringslivet. Tabellen er basert på tall fra Oppgaveregisteret og viser hver enkelt virksomhets opprinnelige skjemabelastning og belastningsutvikling i perioden 1999 til første halvår 2004 i årsverk og prosent.

Tabell 4.1 viser at det er store variasjoner mellom virksomhetene med hensyn til hvor stor andel av den totale skjemabelastningen overfor næringslivet de forvalter. Skattedirektoratet hadde ved inngangen til 1999 forvaltningsansvar for en skjemabelastning tilsvarende over 5400 årsverk, eller 75,5 prosent av den totale belastningen. Nummer to på listen over virksomheter som belaster næringslivet

mest, er Toll- og avgiftsdirektoratet med til sammen 788 årsverk, eller 10,9 prosent av den totale skjemabelastningen i 1999. Det er videre seks andre virksomheter som har ansvar for skjemabelastning som utgjør mer enn 1 prosent av den totale belastningen. Det er Rikstrygdeverket med 2,6 prosent, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med 2,5 prosent, Norges Bank med 2,2 prosent, Statens landbruksforvaltning med 1,6 prosent, Statistisk sentralbyrå med 1,3 prosent og Brønnøysundregistrene med 1,2 prosent.

Tabell 4.1 viser videre at i antall årsverk er det Skattedirektoratet (–147,5), Statens landbruksforvaltning (–47,7) og Norges Bank (–41,1) som har bidratt mest til den totale belastningsreduksjonen i perioden. Av de tolv virksomhetene som samlet sett har bidratt til belastningsreduksjon i perioden 1999 til første halvår 2004, står disse tre virksomhetene for 88 prosent av den totale skjemareduksjonen. Blant de tolv mest belastende virksomhetene har Statistisk sentralbyrå (–10,2), Toll- og avgiftsdirektoratet (–5,2) og Brønnøysundregistrene (–2,3) også i antall årsverk bidratt til den totale belastningsreduksjonen i perioden. Tabellen viser også at Rikstrygdeverket og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som er på henholdsvis tredje og fjerde plass over de virksomhetene som belaster næringslivet mest, ikke har bidratt til den samlede belastningsutviklingen.

Hvis en sammenholder belastningsutviklingen med virksomhetenes andel av den totale skjemabelastningen per 1999, gir dette et uttrykk for hvor stor den relative belastningsutviklingen har vært i perioden for hver enkelt virksomhet. Av de virksomhetene som i 1999 belastet mer enn 1 prosent av totalen,

Tabell 4.1 Status per 31.12.98 og utvikling i skjemabelastningen for næringslivet i perioden 1999 til og med første halvår 2004

Statlige virksomheter	Skjemabelastning per 31.12.98		Belastningsutvikling 1999–2004	
	Årsverk	Prosent	Årsverk	Prosent
Skattedirektoratet .....	5436,9	75,5	–147,5	–3,0
Toll- og avgiftsdirektoratet .....	788,0	10,9	–5,2	–0,8
Rikstrygdeverket .....	184,0	2,6	0,0	0,0
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap .....	180,0	2,5	0,0	0,0
Norges Bank .....	158,8	2,2	–41,1	–20,7
Statens landbruksforvaltning .....	116,9	1,6	–47,7	–56,9
Statistisk sentralbyrå .....	92,2	1,3	–10,2	–9,2
Brønnøysundregistrene .....	86,7	1,2	–2,3	–2,0
Norges vassdrags- og energidirektorat .....	25,4	0,4	–0,3	–1,2
Fiskeridirektoratet .....	23,2	0,3	1,7	7,1
Kredittilsynet .....	19,2	0,3	3,9	23,4
AETAT Arbeidsdirektoratet .....	17,7	0,2	0,3	2,0

er det Statens landbruksforvaltning (–56,9 prosent), Norges Bank (–20,7 prosent) og Statistisk sentralbyrå (–9,2 prosent) som har redusert skjemabelastningen mest innenfor sitt forvaltningsområde. Tabell 4.1 viser også at blant de tre virksomhetene som i perioden samlet sett har bidratt til å øke skjemabelastningen, er det Kredittilsynet (23,4 prosent) og Fiskeridirektoratet (7,1 prosent) som har hatt den største belastningsøkningen.

Skattedirektorat og Toll- og avgiftsdirektoratet, som står for de største andelene av den totale skjemabelastningen, reduserte til sammenligning skjemabelastningen i perioden med henholdsvis –3 og –0,8 prosent. Nærings- og handelsdepartementet<sup>74</sup>

påpeker at både Skatteetatens og Toll- og avgiftsdirektoratets innrapporteringskrav i stor grad er regelverksstyrt, noe som ifølge departementet gjør at endringer tar tid. I tillegg påpeker departementet at dette er områder der det opplagt vil være behov for innrapporteringer i et visst omfang. Utfordringene på disse områdene består derfor ifølge Nærings- og handelsdepartementet i å bidra i større grad til at den nødvendige innrapporteringen kan skje på en så enkel og smidig måte som mulig, og et eksempel på tiltak på dette området er Altinn, som først ble tatt i allment bruk i 2004. Departementet påpeker at effekten av Altinn derfor ikke inngår i Riksrevisjonens tallgrunnlag.

<sup>74</sup> Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen 01.04.05.

## 5 Forenklingstiltak for næringslivet i perioden 1998–2004

### 5.1 INNLEDNING

I perioden 1998–2004 har tre handlingsplaner vært regjeringens hovedvirkemiddel i arbeidet med å forenkle regelverket og redusere skjemabelastningen for næringslivet. Nærings- og handelsdepartementet har hatt ansvaret for å utarbeide de enkelte planene, innhente og registrere aktuelle forenklingstiltak fra de ulike departementene og følge opp gjennomføringen av handlingsplanene. Handlingsplanene fra 1998<sup>75</sup>, 1999<sup>76</sup> og 2002<sup>77</sup> har hatt noe ulik innretning, men i alle tre handlingsplanene er det definert sentrale forenklingssområder og angitt overordnede mål som er rettet mot å redusere den administrative belastningen for næringslivet. Handlingsplanen fra 1998 dekker perioden 1999–2002, og handlingsplanen fra 1999 dekker perioden 1999–2001. Det er ikke definert noen overordnet planperiode for handlingsplanen som ble lansert i 2002.

I utarbeidelsen og oppfølgingen av handlingsplanene har Nærings- og handelsdepartementet ikke ønsket å ha noen styrende rolle når det gjelder hvilke typer tiltak de ulike departementene har ønsket å gjennomføre, så lenge disse har kunnet defineres som forenkling for næringslivet. Som del av oppfølgingen av handlingsplanene har departementet jevnlig bedt de ansvarlige fagdepartementene om overordnet status for gjennomføringen av de forskjellige tiltakene. Departementet har ikke foretatt noen egen evaluering av handlingsplanene eller enkelttiltakenes virkninger for næringslivet.

### 5.2 OMFANG AV REGJERINGENS HANDLINGSPLANER

Gjennomgangen av regjeringens handlingsplaner viser at det til sammen er beskrevet 295 tiltak for forenkling og tilrettelegging for næringslivet i perioden 1998–2004. Slik det er vist i tabellen nedenfor, er det av disse lansert 167 tiltak hvor målsettingen eller aktivitetene knyttet til tiltakene i hovedsak er rettet inn mot å redusere den administrative belastningen næringslivet har ved å måtte forholde seg statlige oppgaveplikter og regelverk.

Tabell 5.1 Antall tiltak for forenkling og tilrettelegging for næringslivet lansert i perioden 1998–2004

Handlingsplan	Tiltak totalt	Rettede forenklingstiltak	
		Totalt	Prosent
1998 .....	51	28	55
1999 .....	100	31	31
2002 .....	144	108	75
<b>Totalt .....</b>	<b>295</b>	<b>167</b>	<b>57</b>

Tabell 5.1 viser at 57 prosent av tiltakene totalt kan regnes som rettede forenklingstiltak, det vil si hvor beskrevne mål eller aktiviteter i hovedsak er rettet inn mot å redusere den administrative belastningen for næringslivet.<sup>78</sup> Tabellen viser også at det har vært en stor økning i totalt antall tiltak fra handlingsplanen i 1998 til handlingsplanen i 2002. Både som andel av totalt antall tiltak (75 prosent) og antall rettede forenklingstiltak (108) har det vært lansert klart flest tiltak i handlingsplanen fra 2002. Nærings- og handelsdepartementet<sup>79</sup> presiserer i den forbindelse at de tre handlingsplanene ikke i samme grad har hatt forenkling og tilrettelegging for næringslivet som sitt hovedfokus. I handlingsplanen fra 1998 var fokuset først og fremst på tilrettelegging for små og mellomstore bedrifter, i handlingsplanen fra 1999 var målet å gjøre statlig forvaltning i Norge enklere for både bedrifter, kommuner og enkeltpersoner, mens hovedfokus i den siste handlingsplanen fra 2002 var forenkling og tilrettelegging for næringslivet. Fordi de tre planene har ulikt fokus, mener Nærings- og handelsdepartementet at det ikke gir et riktig inntrykk å utlede prosentvis beregning av rettede forenklingstiltak for næringslivet, slik som det er gjort i tabell 5.1.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at 15 departementer har hatt hovedansvar for gjennomføring av ett eller flere av de lanserte forenklingstiltakene i perioden.

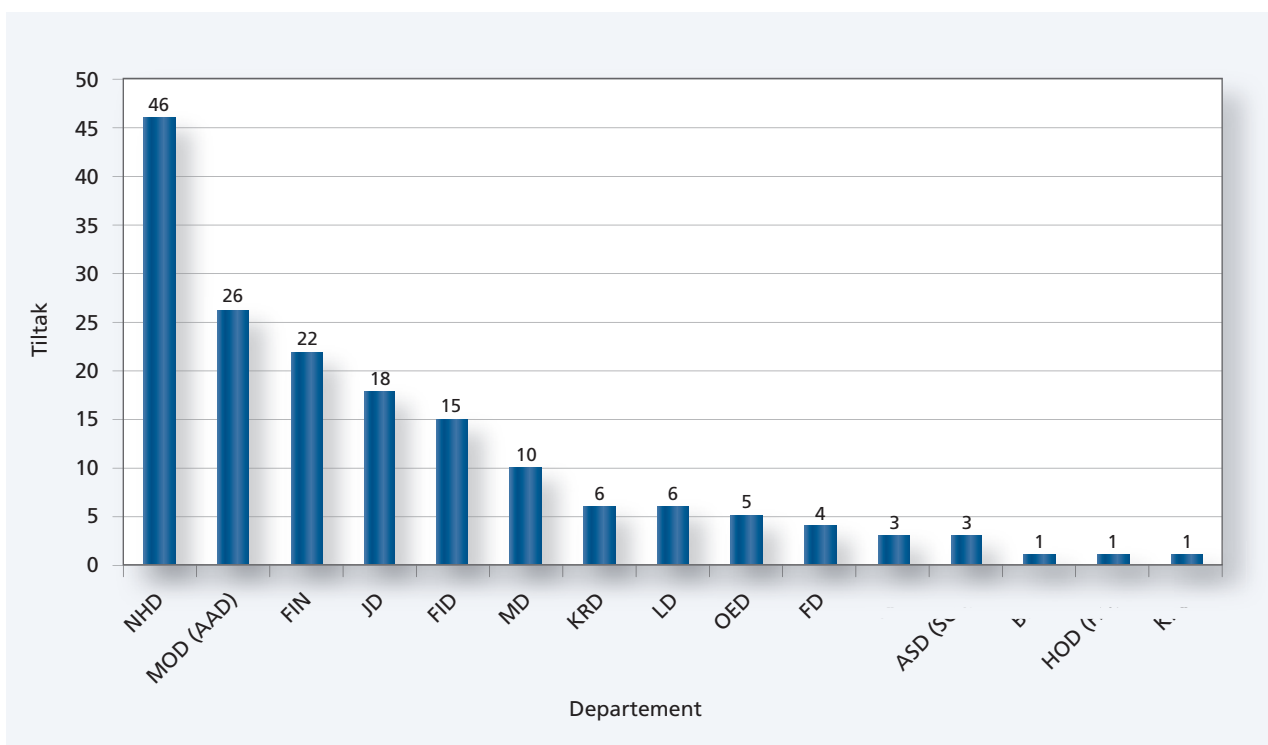
<sup>75</sup> Regjeringens handlingsplan for små bedrifter, oktober 1998.

<sup>76</sup> Programmet Et enklere Norge, februar 1999.

<sup>77</sup> Handlingsplanen Et enklere Norge: Forenkling og tilrettelegging for næringslivet, oktober 2002.

<sup>78</sup> Tiltak som er lansert i tilknytning til statusrapporteringen for forenklingarbeidet i januar 2000 og november 2003, er tatt med i beregningsgrunnlaget. Tiltak som er omtalt i flere av handlingsplanene, er bare talt opp som ett tiltak.

<sup>79</sup> Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen 01.04.05.



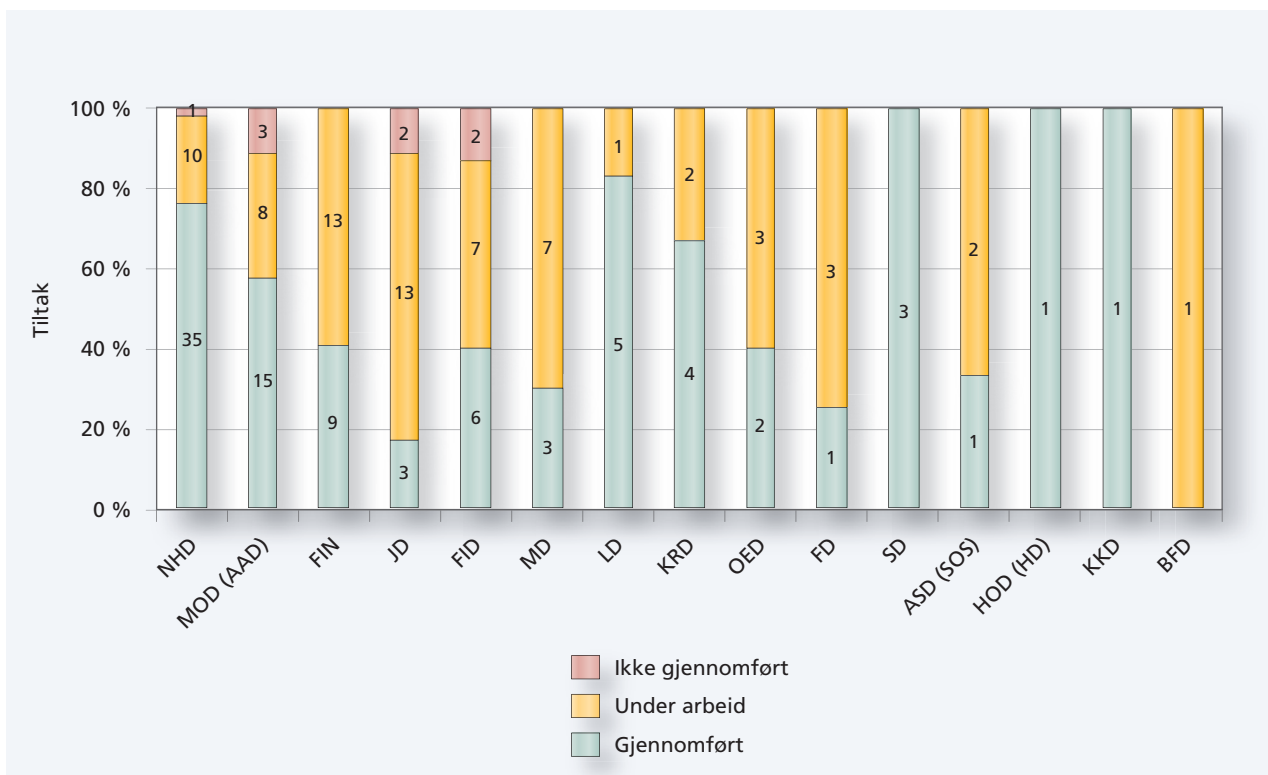
Figur 5.1 167 lanserte forenklingstiltak i perioden 1998–2004 fordelt på ansvarlige departementer

Figur 5.1 viser at det er Nærings- og handelsdepartementet (46 tiltak) og Moderniseringsdepartementet (26 tiltak) som har satt i verk flest forenklingstiltak i perioden 1998–2004. Hvis en tar med Finansdepartementet (22 tiltak), Justis- og politidepartementet (18 tiltak), Fiskeridepartementet (15 tiltak), og Miljøverndepartementet (10 tiltak) på listen over dem som har lansert flest forenklingstiltak, har disse departementene til sammen lansert 82 prosent av alle forenklingstiltakene. Disse departementene forvalter ulike typer regelverk som i betydelig grad er rettet mot næringslivet. Fire andre departementer som også har ansvar for regelverk rettet mot næringsvirksomheter, men som i mindre grad har lansert forenklingstiltak i perioden, er Kommunal- og regionaldepartementet (6), Landbruksdepartementet (6), Olje- og energidepartementet (5) og Samferdselsdepartementet (3).

Som en del av Riksrevisjonens undersøkelse er departementene bedt om å gi tilbakemelding på hva som er status for gjennomføringen av de enkelte tiltakene. Samlet sett oppgir departementene at 53 prosent av tiltakene (89) er gjennomført, mens 42 prosent av tiltakene (70) fremdeles helt eller delvis er under arbeid per første halvår 2004. Nærings- og handelsdepartementet<sup>80</sup> vil presisere at ikke gjennomførte tiltak likevel kan være i henhold til framdriftsplan. Ifølge departementet har lovprosesser en viss gjennomføringsperiode. Det er i stor grad tiltak som ble lansert i programmet Et enklere Norge (1999) og handlingsplanen Forenkling og tilrettelegging for næringslivet (2002) som oppgis fremdeles å være under arbeid. Videre oppgir departementene at 5 prosent av tiltakene (8) er avsluttet uten helt eller delvis å være gjennomført.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.05.

<sup>81</sup> NHD sier i sitt brev av 01.04.05 til Riksrevisjonen at det er vanskelig å kommentere denne påstanden uten at NHD kjenner bakgrunnsstoffet og hvilke prosjekter det siktes til. Men generelt kan departementet si at en del prosjekter har endret karakter, mens andre er slått sammen med nye prosjekter underveis uten at det betyr at de er avsluttet.



Figur 5.2 Grad av gjennomførte forenklingstiltak fordelt på tiltaksansvarlige departementer

Figur 5.2 viser at Landbruksdepartementet (5), Samferdselsdepartementet (3), Helse- og omsorgsdepartementet (1) og Kultur- og kirke departementet (1) per første halvår 2004 har gjennomført alle eller flest av forenklingstiltakene. Det som imidlertid kjennetegner disse departementene, er at de samlet sett har lansert nokså få forenklingstiltak. Blant dem som har lansert flest tiltak, er det Nærings- og handelsdepartementet (35), Moderniseringsdepartementet (15) og Finansdepartementet (9) som også har gjennomført de fleste av forenklingstiltakene.

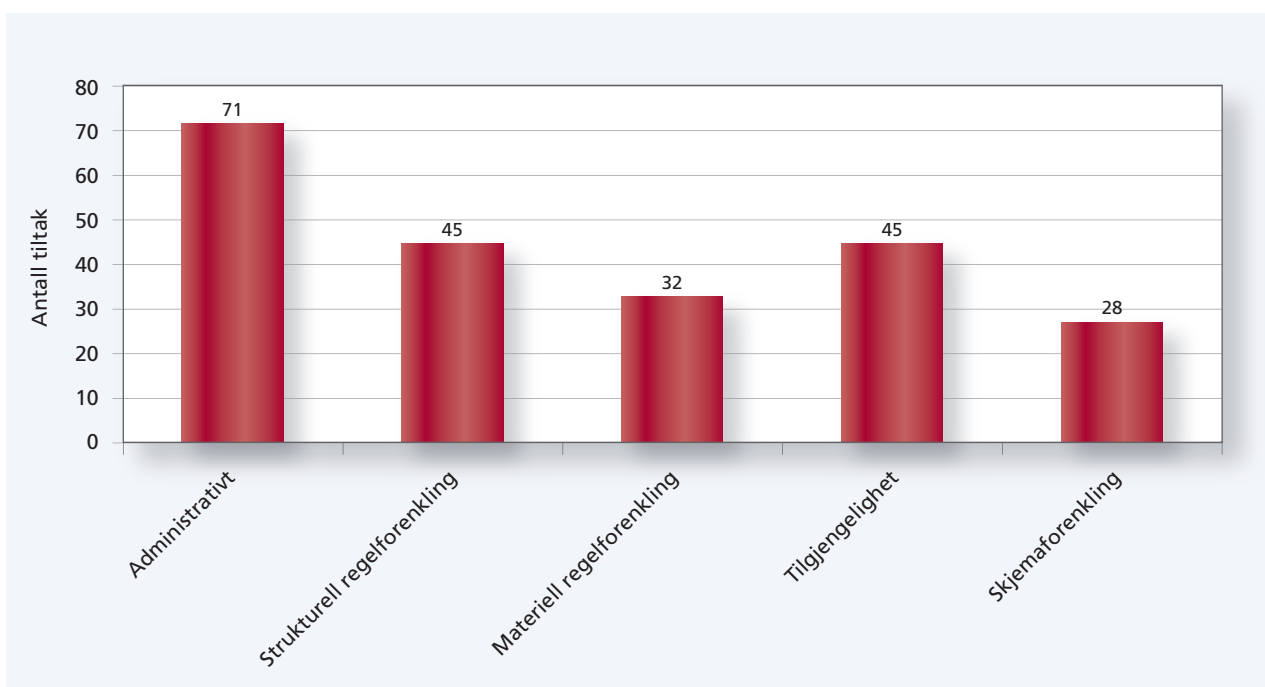
Videre viser figur 5.2 at blant de departementene som har satt i verk flest tiltak, er det Finansdepartementet (13), Justis- og politidepartementet (15), Fiskeridepartementet (9) og Miljøverndepartementet (7) som har størst andel tiltak under arbeid eller tiltak som ikke er gjennomført i forhold til det totale antall lanserte tiltak. Også Olje- og energidepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet hadde per første halvår 2004 flesteparten av sine tiltak fremdeles under arbeid.

### 5.3 MÅL, AKTIVITETER OG INNRETNING AV DE ENKELTE FORENKLINGSTILTAKENE

En gjennomgang av de 167 forenklingstiltakene som er rettet mot næringslivet, viser at det er stor variasjon mellom tiltakene, både med hensyn til i hvilken

grad målsettingene er konkretisert, omfanget av aktivitetene for de enkelte tiltakene og hvilke forenklingssområder tiltakene vektlegger.

Tiltaksgjennomgangen viser at alle de rettede tiltakene som lanseres i handlingsplanene, beskriver enten direkte eller indirekte målformuleringer som knytter seg til å redusere den administrative belastningen for næringslivet. Det synes imidlertid som om et flertall av tiltaksbeskrivelsene ikke omtaler konkrete forventninger til hvilke resultater tiltakene kan gi, eller på hvilken måte tiltakene vil få en belastningsreducerende virkning for næringslivet. Typisk omtales mål og resultater i mange av tiltaksbeskrivelsene med generelle begreper som «forenklinger», «effektivisering» og «modernisering», uten at dette blir konkretisert nærmere i aktiviteter eller at det blir gitt forklaring på hva dette innebærer for næringslivet. I en del av tiltaksbeskrivelsene framstår det også som uklart hvilke faktiske aktiviteter det er planlagt å gjennomføre. Også representanter for Nærings- og handelsdepartementet sier seg enig i at noen av tiltakene har vært mer målrettet enn andre, og at det er varierende i hvilken grad tiltakene støtter opp om forenklingmålene. Det er imidlertid også beskrevet tiltak hvor målene og forventningene til resultatene av de aktivitetene som er planlagt, framstår som langt tydeligere. Tiltaksgjennomgangen viser samtidig at tiltakene er blitt noe mer konkrete med hensyn til aktiviteter og målsettinger i handlingsplanen for 2002 enn i de to foregående i 1998



Figur 5.3 Forenklingstiltakene i handlingsplanene fordelt etter tiltaksinnretning

og 1999. For noen av tiltakene kan det imidlertid være vanskelig ut fra tiltaksbeskrivelsene å vurdere på hvilken måte og i hvilken grad de enkelte tiltakene vil kunne bidra til å redusere belastningen av oppgaveplikter og regelverk for næringslivet.

Når en ser målformuleringene og aktivitetsbeskrivelsene for de ulike forenklingstiltakene samlet, kan innretningen av tiltakene beskrives gjennom følgende tiltaksinnstilling:

- skjemaforenklingstiltak
- strukturelle regelforenklingstiltak
- materielle regelforenklingstiltak
- tilgjengelighetstiltak
- administrative forenklingstiltak

Mens skjemaforenklingstiltak retter seg mot å redusere innrapporteringsbyrdene, retter de to formene for regelforenklingstiltakene seg henholdsvis mot å redusere regelverksbelastningen gjennom å foreta strukturelle endringer i regelverket og mot å foreta innholdsmessige eller materielle tilpasninger av regelverket. Tilgjengelighetstiltak er tiltak som vektlegger mål om å øke tilgjengeligheten til aktuelle næringsrelaterte regler og oppgaveplikter, herunder også tiltak hvor aktivitetene retter seg mot å øke forvaltningens brukervennlighet og informasjon om det offentlige tjenestetilbudet. Med administrative forenklingstiltak menes tiltak som retter seg inn mot å forenkles forvaltningsinterne regler og rutiner som påvirker regelverksprosessene og kommunikasjonen med næringslivet. Tiltak hvor målet er å utrede, legge til rette for eller vurdere aktuelle forenklingstiltak,

blir også regnet som administrative tiltak. Figur 5.3 viser de rettede forenklingstiltakene i handlingsplanene fordelt etter hvordan innretningen av tiltakene beskrives i handlingsplanene. De ulike tiltakskategoriene er ikke gjensidig utelukkende, men indikerer hvilke mål og aktiviteter de forskjellige tiltakene helt eller delvis retter seg mot.

Figur 5.3 viser at det samlet i de tre handlingsplanene er lansert 71 tiltak som helt eller delvis kan karakteriseres som administrative forenklingstiltak. Mens noen få av disse tiltakene legger vekt på å forenkles forvaltningsinterne regler og rutiner, er det flest tiltak blant disse hvor målene og aktivitetene er innrettet mot å identifisere, legge til rette for eller vurdere om en skal sette i verk aktuelle forenklingstiltak.

Nærings- og handelsdepartementet<sup>82</sup> mener begrepet administrative forenklingstiltak ikke er dekkende for den hovedgruppen av tiltak som definisjonen omfatter. Departementet påpeker at interne rutiner og regler i høy grad påvirker forholdet til brukerne, og det er derfor ansett som viktig i et forenklingperspektiv å ha fokus på tiltak som bedrer samspillet mellom næringsliv og offentlig sektor. Departementet mener at tiltak som retter seg mot forvaltningsinterne regler, gjerne er en forutsetning for å få til mer direkte forenklinger som for eksempel mindre byrdefulle innrapporteringsrutiner for bedriftene.

Figuren viser videre at det er 45 av regelforenklingstiltakene som helt eller delvis vektlegger mål

<sup>82</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen 01.04.05.

om å foreta strukturelle endringer, mens det er 32 tiltak som retter seg mot materielle endringer av regelverket. Tiltak som vektlegger strukturelle forenklinger, er for eksempel ulike sammenslåinger av regelverk, harmonisering av regelverk og språklig modernisering. I tiltak som er innrettet mot materielle tilpasninger av regelverket, er målene knyttet til innholdsmessige endringer eller reduksjon i omfanget av reguleringer som næringslivet må forholde seg til. Videre viser figuren at 45 av tiltakene vektlegger mål og aktiviteter som er rettet mot å øke tilgjengeligheten til næringsrelaterte regler og oppgaveplikter. Blant disse tiltakene er det mange som er rettet mot utvikling og innføring av IT-løsninger i kom-

munikasjonen med næringslivet og brukerne generelt og innføring av elektroniske innrapporteringssystemer for offentlige oppgaveplikter spesielt. Til sist viser figuren at 28 av tiltakene beskriver mål eller aktiviteter som særlig er rettet mot å redusere omfanget av offentlige skjemaer gjennom samordning og forenkling av den offentlige datainnhenting. Nærings- og handelsdepartementet<sup>83</sup> finner grunn til å nevne at Et enklere Norge, handlingsplanen fra 2002, ble vurdert i OECDs landgjennomgang av Norge, og den var av de tiltakene som fikk hederlig omtale av OECD og ble ansett for å ha hatt faktisk betydning for næringslivet.

---

<sup>83</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen 01.04.05.

## 6 Bedriftenes opplevelse av regel- og skjemabelastningen

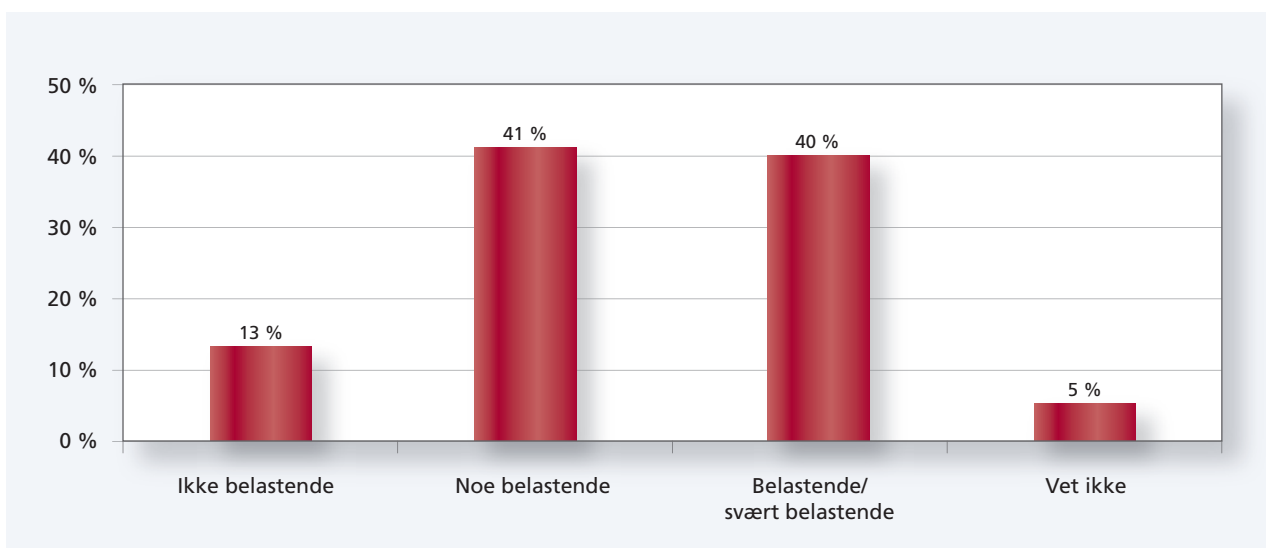
Regel- og skjemabelastningen for næringslivet handler ikke bare om administrative kostnader og tid til utfylling av innrapporteringsskjemaer, men også om hvordan belastningen subjektivt oppleves av den enkelte næringsdrivende. For å kartlegge hvordan norske bedrifter opplever regel- og skjemabelastningen, og hvordan utviklingen har vært her de siste to–tre årene, er det foretatt en spørreskjemaundersøkelse med svar fra i overkant av 4500 næringsdrivende.

### 6.1 REGELVERKSBELASTNING

Det ble i spørreundersøkelsen skilt mellom regelverksbelastning og skjemabelastning. Dette ble gjort ved å presisere at bedriften må forholde seg til og etterleve en rekke lover og regler som ikke krever at skjema leveres inn, for eksempel HMS-reglement og næringsspesifikke regler.

I undersøkelsen svarer 40 prosent at offentlige lover og regler er belastende eller svært belastende. Inkluderes de respondentene som opplever offentlige lover og regler som noe belastende, øker antallet til 81 prosent av bedriftene.<sup>84</sup> Av respondentene svarer 13 prosent at de ikke opplever offentlige lover og regler som belastende.

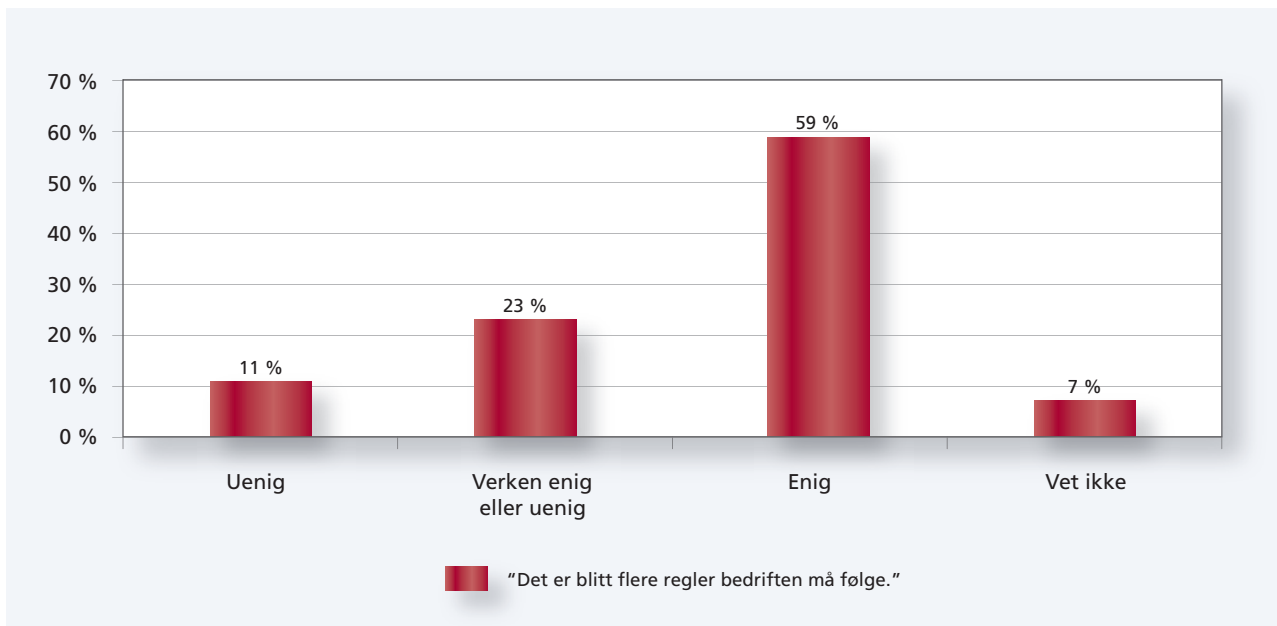
Bedriftene ble bedt om å si seg enig eller uenig i fire påstander om utviklingen når det gjelder offentlige lover og regler de siste to–tre årene. I figurene 6.2–6.5 blir svar på henholdsvis to positive og to negative påstander gjengitt.



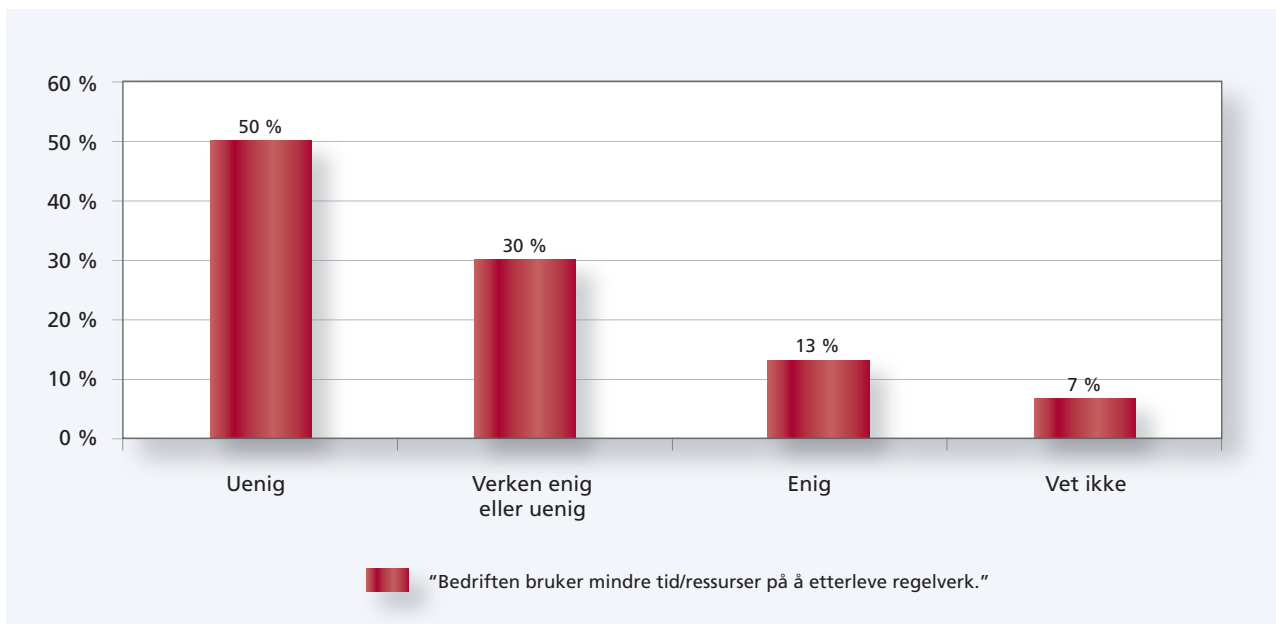
Figur 6.1 Bedriftenes opplevelse av belastning knyttet til offentlige lover og regler

<sup>84</sup> I det følgende er det kun de som har svart «belastende» eller «svært belastende», som det refereres til i oversikten over hvor belastende ulike forhold oppleves, ikke de som har svart «noe belastende».





Figur 6.2 Bedriftenes opplevelse av endring når det gjelder regelverksbelastning de siste to–tre årene – opplevelse av utviklingen i antall lover og regler

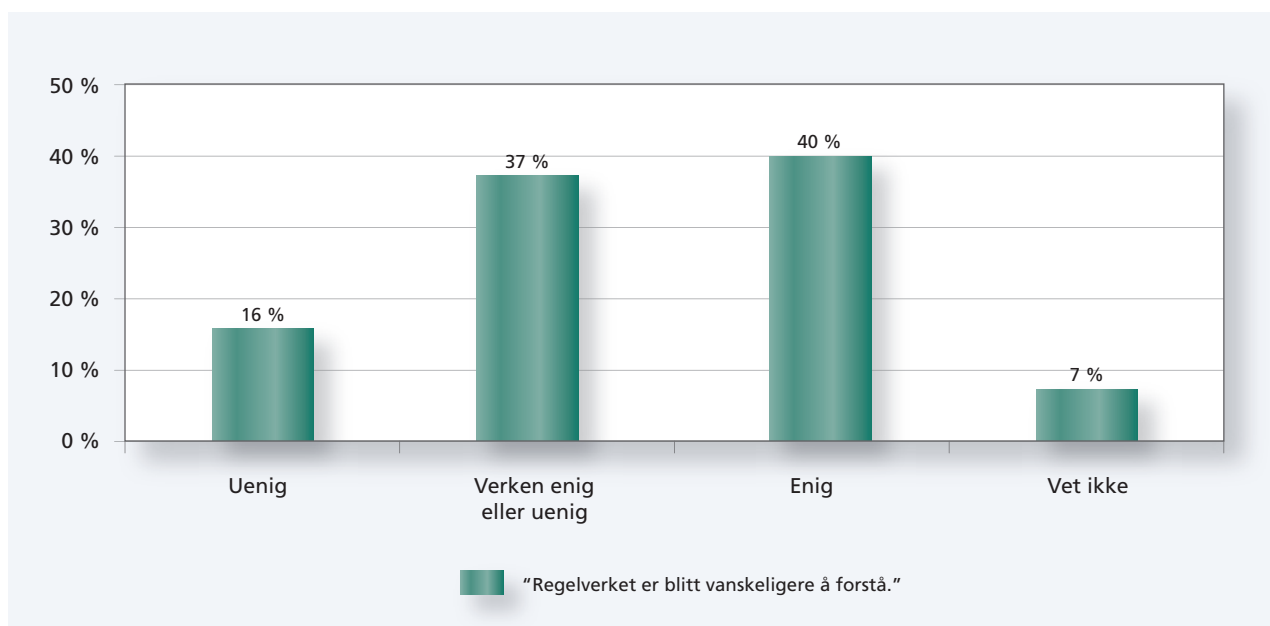


Figur 6.3 Bedriftens opplevelse av endring når det gjelder regelverksbelastning de siste to–tre årene – bruk av tid og ressurser på å etterleve regelverk

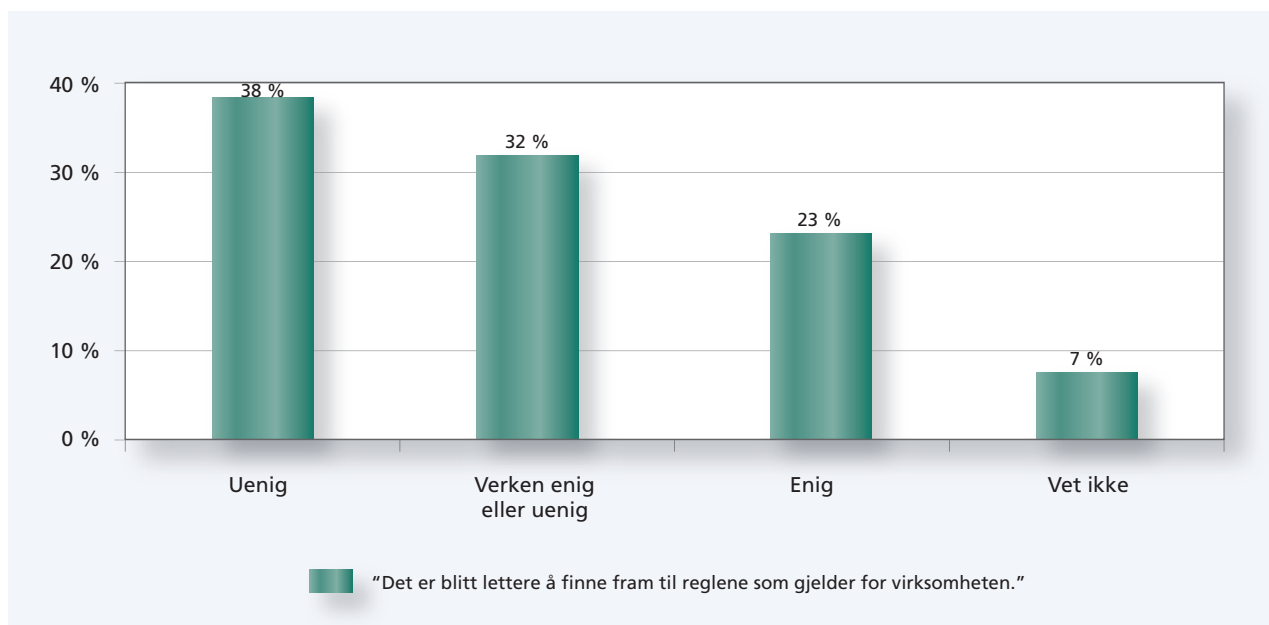
Over halvparten av bedriftene (59 %) er enig i påstanden om at det er blitt flere regler bedriften må følge.<sup>85</sup> Om lag hver tiende bedrift er uenig i at det er blitt flere regler, jf. figur 6.2.

I undersøkelsen sier 13 prosent seg enig i påstanden om at bedriften bruker mindre tid/ressurser på å etterleve regelverk nå enn for to til tre år siden. Halvparten av bedriftene (50 prosent) sier seg uenig i denne påstanden, jf. figur 6.3.

<sup>85</sup> De som er «noe enig» eller «helt enig», vil bli presentert som «enig» i framstillingen. Tilsvarende vil de som er «noe uenig» eller «helt uenig», bli framstilt som «uenig».



Figur 6.4 Bedriftenes opplevelse av endring når det gjelder regelverksbelastning de siste to–tre årene – forståelse av regelverk



Figur 6.5 Bedriftenes opplevelse av endring når det gjelder regelverksbelastning de siste to–tre årene – regelverkernes tilgjengelighet

I undersøkelsen sier 40 prosent seg enig i påstanden om at regelverket er blitt vanskeligere å forstå. Nesten like mange (37 prosent) er verken enig eller uenig i påstanden, mens 16 prosent er uenig i at regelverket bedriften må følge, er blitt vanskeligere å forstå, jf figur 6.4.

Noe mer positive er bedriftene til påstanden om

at det er blitt lettere å finne fram til reglene som gjelder for virksomheten. Dette sier i underkant av hver fjerde respondent (23 prosent) seg enig i. Langt flere (38 prosent) sier seg imidlertid uenig i påstanden om at det er blitt lettere å finne fram til reglene som gjelder for virksomheten, jf. figur 6.5.

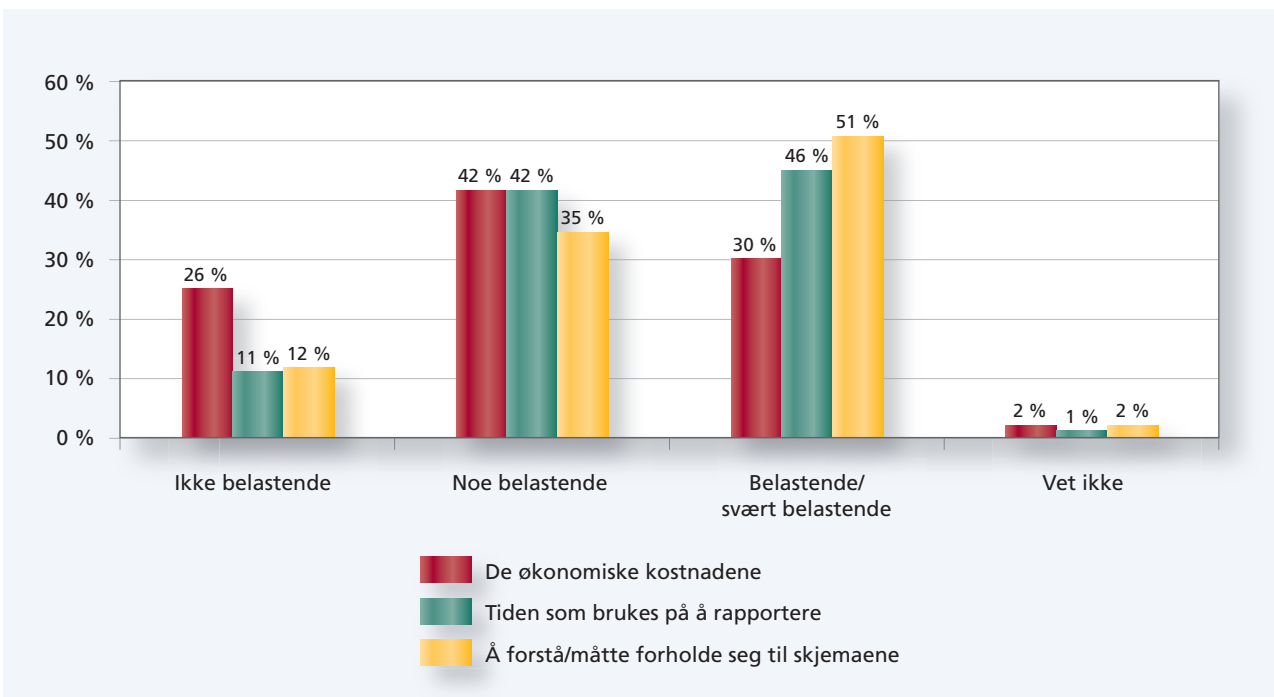
## 6.2 SKJEMABELASTNING

Belastningen knyttet til rapporteringen til det offentlige (skjemabelastningen) ble i undersøkelsen målt i forhold til opplevelse av økonomisk belastning, belastning målt i tid og belastningen ved å måtte forstå og forholde seg til skjemaene, jf. figur 6.6.

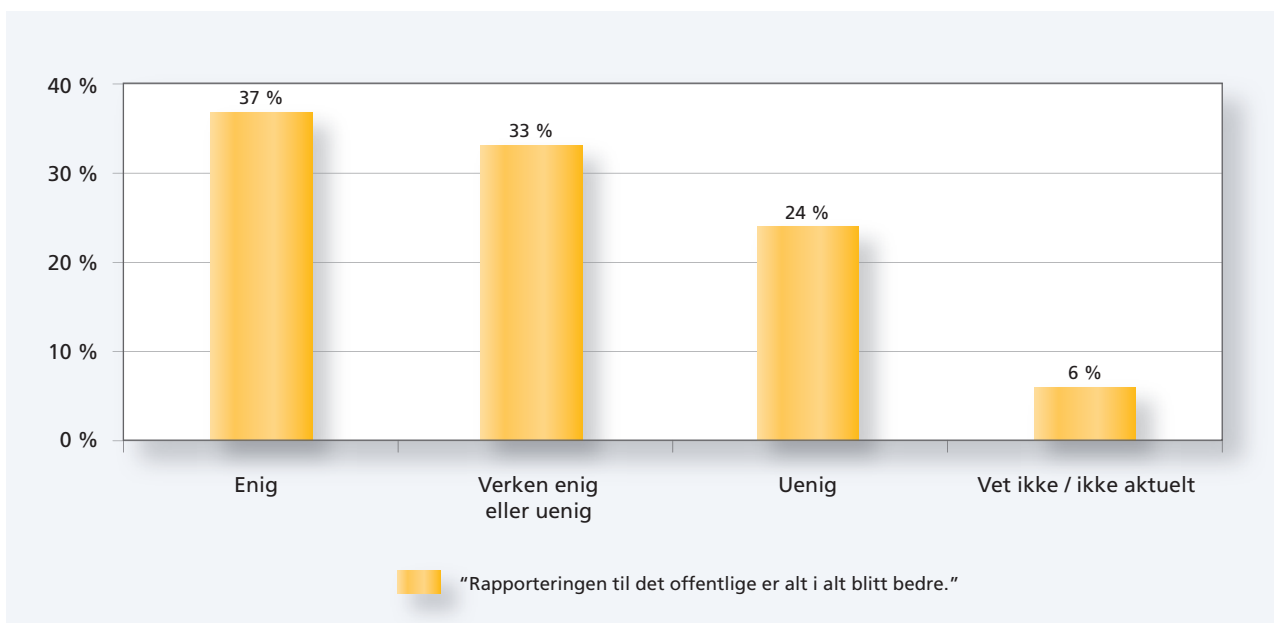
Svarene viser at belastningen ved å måtte forstå og forholde seg til skjemaene oppleves som størst; 51 prosent av bedriftene opplever dette som belastende eller svært belastende. Tiden som brukes til å

rapportere til det offentlige, oppleves som belastende av 46 prosent, mens 30 prosent opplever de økonomiske kostnadene knyttet til rapportering som belastende.

Bedriftene ble spurt om de har opplevd noen endringer når det gjaldt rapporteringen til det offentlige de to–tre siste årene. I figurene 6.7–6.11 presenteres bedriftenes svar på henholdsvis to positive og tre negative påstander om skjemarapportering.



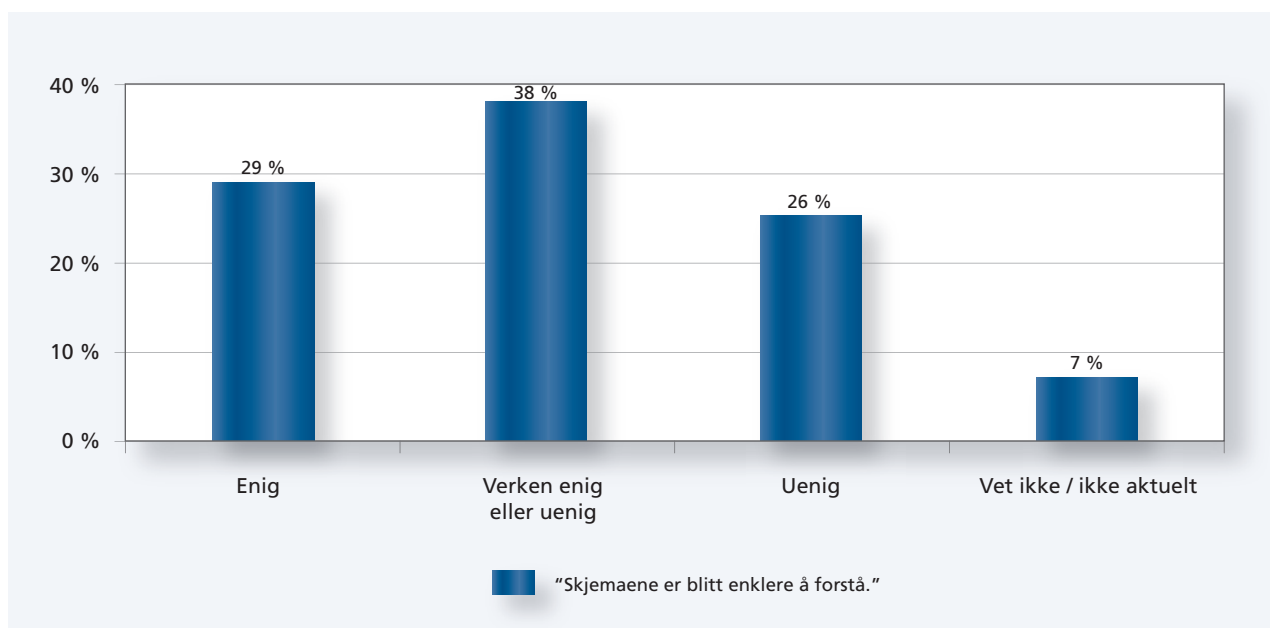
Figur 6.6 Bedriftenes opplevelse av belastning knyttet til å rapportere til det offentlige



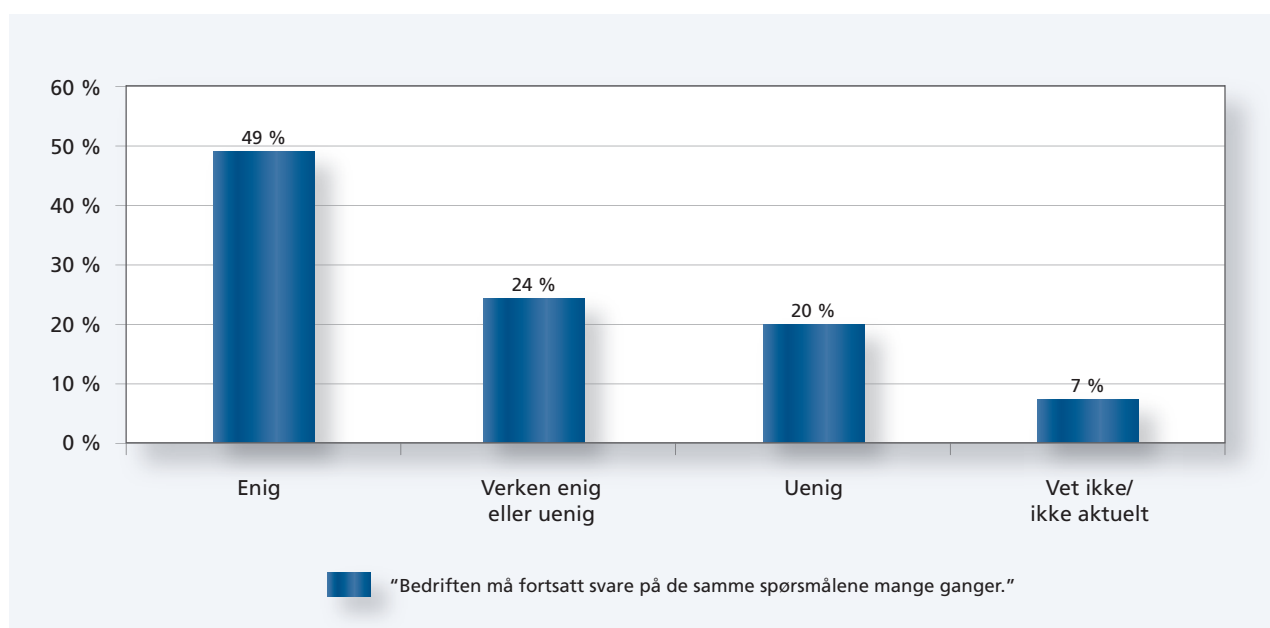
Figur 6.7 Bedriftenes opplevelse av endringer når det gjelder rapportering de siste to–tre årene – overordnet vurdering av rapporteringsutviklingen

I undersøkelsen vurderer 37 prosent av bedriftene rapporteringen som alt i alt bedre, mens 33 prosent verken er enig eller uenig i den aktuelle påstanden. Om lag hver fjerde bedrift er uenig i at rapporteringen er blitt bedre, jf. figur 6.8.

Når det gjelder spørsmålet om hvor vanskelig det er å forstå skjemaene, mener 29 prosent at skjemaene er blitt enklere å forstå. I undersøkelsen svarer 38 prosent at de verken er enig eller uenig i en slik påstand, mens 26 prosent sier seg uenig i at skjemaene er blitt enklere å forstå, jf. figur 6.9.



Figur 6.8 Bedriftenes opplevelse av endringer når det gjelder rapportering de siste to–tre årene – forståelse av skjemaene



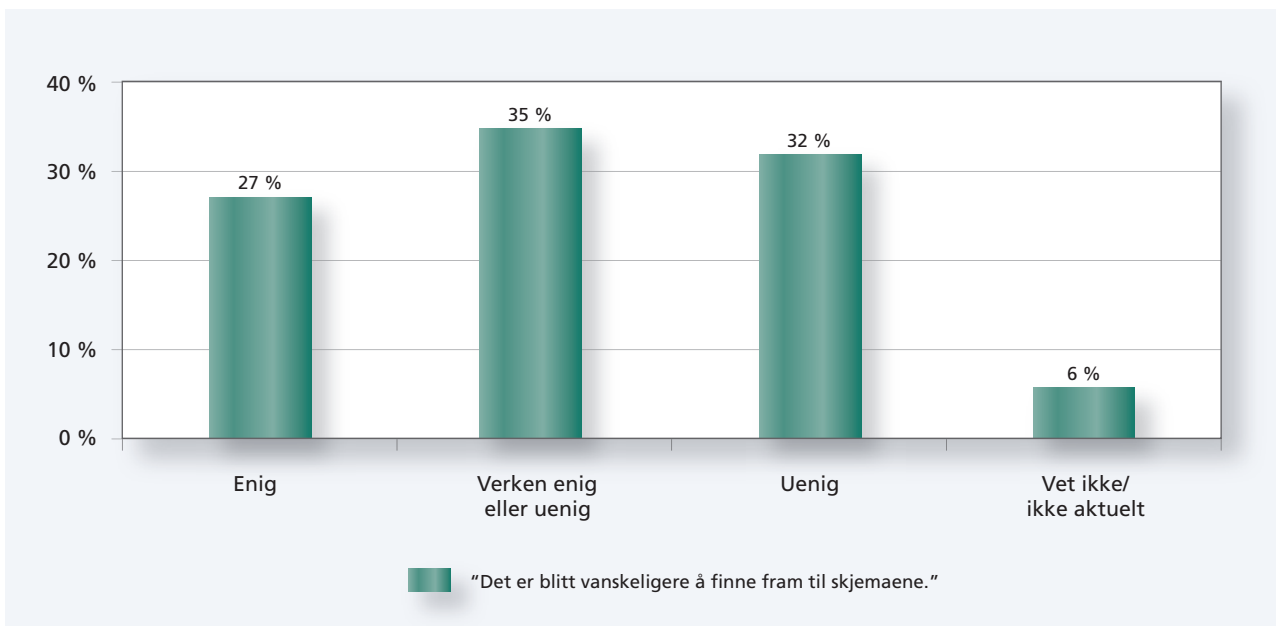
Figur 6.9 Bedriftenes opplevelse av endring når det gjelder rapportering de siste to–tre årene – dobbeltrapportering

Det svaret som skiller seg ut med flest negative vurderinger når det gjelder hvordan rapporteringsbelastningen har utviklet seg de siste to – tre årene, er knyttet til spørsmålet om bedriften fortsatt må svare på de samme spørsmålene mange ganger. Denne påstanden bekreftes av 49 prosent av bedriftene. Hver femte respondent (20 %) er uenig i at bedriftene må svare på de samme spørsmålene mange ganger.

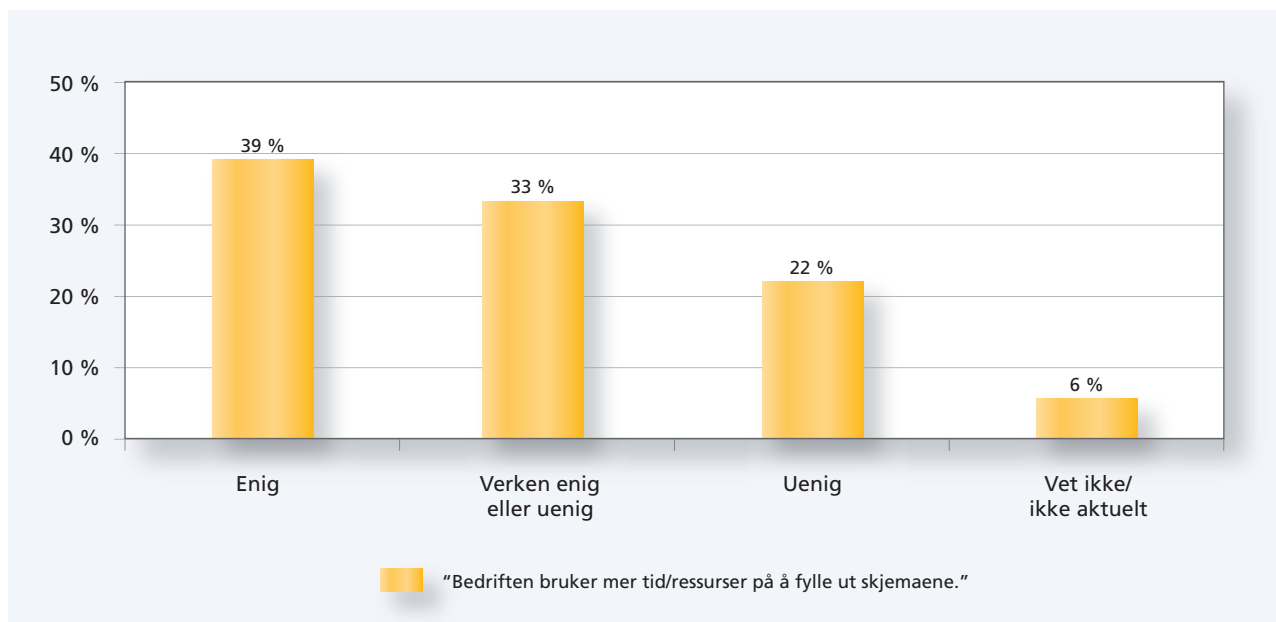
En påstand om at det er blitt vanskeligere å finne fram til skjemaene, avvises av 32 prosent av bedrif-

tene. Det er verd å merke seg at det også er et betydelig antall som er enig i påstanden om at det er blitt vanskeligere å finne fram til skjemaene (27 prosent), jf. figur 6.10.

I spørreundersøkelsen svarer 39 prosent at bedriften bruker mer tid/ressurser på å fylle ut skjemaene. Om lag hver femte respondent (22 %) er uenig i påstanden om at bedriften bruker mer tid/ressurser på å fylle ut skjemaer, jf. figur 6.11.



Figur 6.10 Bedriftenes opplevelse av endringer når det gjelder rapportering de siste to–tre årene – skjemaenes tilgjengelighet



Figur 6.11 Bedriftenes opplevelse av endringer når det gjelder rapportering de siste to–tre årene – tid og ressurser brukt på skjemaer

### 6.3 ELEKTRONISK INNRAPPORTERING

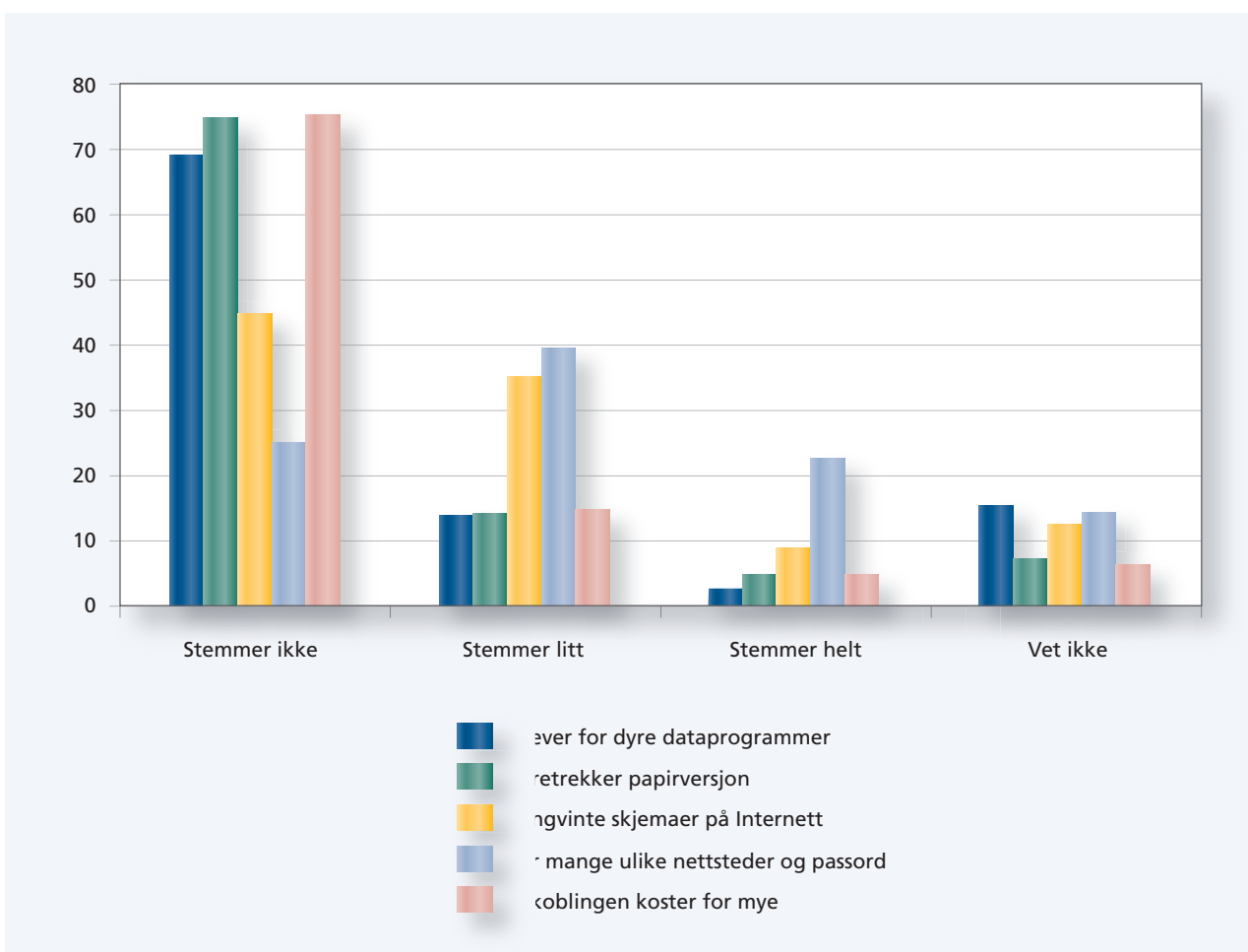
Av dem som har svart på undersøkelsen, svarer 83,5 prosent at bedriften sender skjemaer over Internett, enten «av og til» eller «så sant det er mulig».<sup>86</sup> Hele 52 prosent av respondentene svarer at de sender inn skjemaer over Internett «så sant det er mulig», mens 13 prosent svarer at de aldri sender inn skjema over Internett. Av dem som svarer at de sender inn skjema over Internett, svarer 73 prosent at rapportering over Internett har redusert belastningen ved innlevering av offentlige skjemaer.<sup>87</sup>

På spørsmål om hva som oppleves som hindre for at bedriften skal levere skjemaer over Internett i større grad enn i dag, er antall nettsteder og passord et viktig hinder. Til sammen 61 prosent gir denne begrunnelsen som hinder for større bruk av Inter-

nett.<sup>88</sup> Mange (44 prosent) mener også at skjemaene på Internett er tungvinte å fylle ut.<sup>89</sup>

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet<sup>90</sup> er visjonen for Altinn at den skal utvides fra en ren innrapporteringsportal til å bli en fullverdig tjenesteportal for alle elektroniske tjenester rettet mot næringslivet. Ifølge departementet er det en målsetting å begrense antallet nettsteder som næringslivet må forholde seg til, og tilby bedriftene samordnede og brukervennlige elektroniske tjenester.

Kostnadene knyttet til rapportering over Internett har betydning for om lag hver femte respondent. Påstanden «Tilkoblingen til Internett koster for mye (dyre tellerskritt/dyrt abonnement)» støttes av 19 prosent,<sup>91</sup> mens 17 prosent mener rapportering over Internett krever for dyre dataprogrammer.<sup>92</sup>



Figur 6.12 Opplevde hindre for at bedriften skal levere skjemaer over Internett i større grad enn i dag

<sup>86</sup> Bedriftene er kontaktet ved hjelp av e-post, og dette kan gjøre utvalget skjevt med hensyn til spørsmålene knyttet til elektronisk rapportering, jf. kapittel 2.3 Spørreundersøkelser.

<sup>87</sup> Enten «i noen grad» (46 prosent), «i stor grad» (22 prosent) eller «i svært stor grad» (5 prosent).

<sup>88</sup> Påstanden «stemmer litt» (39 prosent) eller «stemmer helt» (22 prosent).

<sup>89</sup> Påstanden «stemmer litt» (35 prosent) eller «stemmer helt» (9 prosent).

<sup>90</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen 01.04.2005.

<sup>91</sup> Påstanden «stemmer litt» (14 prosent) eller «stemmer helt» (5 prosent).

<sup>92</sup> Påstanden «stemmer litt» (14 prosent) eller «stemmer helt» (3 prosent).

Hindre for at bedriften skal levere skjemaer over Internett, behøver ikke å være eksterne, men kan ha å gjøre med motivasjonen for å rapportere over Internett. Hver femte respondent (19 prosent) bekrefter at de ikke ser noen grunn til å bruke noe annet enn papirversjon.<sup>93</sup> Av dem som svarer at de aldri sender inn skjemaer over Internett når bedriften rapporterer til det offentlige, bekrefter 50 prosent påstanden «Jeg ser ikke noen grunn til å bruke noe annet enn papirversjon».<sup>94</sup>

Bedrifter som svarer at de sender inn skjemaer over Internett *så sant det er mulig*, er mer positive til utviklingen de siste to–tre årene enn de som *aldri* sender inn over Internett, men de er også mer positive enn de som *av og til* rapporterer over Internett. Størst forskjell utgjør svarene knyttet til påstanden om at «Rapporteringen til det offentlige er alt i alt blitt bedre».<sup>95</sup>

De som rapporterer ved hjelp av Internett *så sant det er mulig*, er også i større grad enig i at «Skjemaene er blitt enklere å forstå»<sup>96</sup>, og flere av dem er uenig i at «Det er blitt vanskeligere å finne fram til skjemaene».<sup>97</sup>

### Skjemainnrapportering gjennom Altinn

Altinn er en kanal for å levere inn opplysninger til det offentlige over Internett. Til sammen 53 prosent av respondentene svarer at de har rapportert via Alt-

Inn. I tillegg svarer 6 prosent at de har prøvd å rapportere via Altinn, men at de ikke fikk det til. I overkant av hver fjerde respondent (28 prosent) har ikke forsøkt å levere opplysninger via Altinn.

Av dem som oppgir å ha rapportert via Altinn, svarer 65 prosent at dette har redusert belastningen ved innlevering av offentlige skjemaer i noen eller i svært stor grad. Om lag 28 prosent svarer at dette ikke har redusert belastningen i det hele tatt eller i svært liten grad.

Bedriftene som rapporterer via Altinn, sier seg i større grad enig i påstanden om at rapporteringen til det offentlige alt i alt er blitt bedre. Blant dem som rapporterer via Altinn, sier 44 prosent seg enig i at rapporteringen er blitt bedre, mot 32 prosent av bedriftene som ikke rapporterer via Altinn.

Av de respondentene som forsøkte å rapportere via Altinn, men mislyktes, svarer 75 prosent at de hadde problemer med pålogging/passord.<sup>98</sup> Om lag like mange (74 prosent) sier det stemmer litt eller helt at «Det var vanskelig å forstå hva jeg skulle gjøre».<sup>99</sup> Mange har også hatt problemer med signering/innsending (68 prosent).<sup>100</sup> Færre har svart at problemet skyltes at maskinen mistet kontakten med («falt ut av») systemet, men også dette har hatt betydning for en vesentlig del av de aktuelle respondentene (36 prosent).<sup>101</sup>

<sup>93</sup> Påstanden «stemmer litt» (14 prosent) eller «stemmer helt» (5 prosent).

<sup>94</sup> I tillegg til det som er nevnt ovenfor, er også profesjonelle hjelpere som regnskapsførere og revisorer avgjørende når det gjelder graden av elektronisk rapportering. I undersøkelsen sier 45 prosent av bedriftene seg helt (21 prosent) eller delvis (24 prosent) enig i at regnskapsfører/revisor bestemmer hvordan skjemaene leveres inn.

<sup>95</sup> Av dem som bruker Internett *så sant det er mulig*, sier 44 prosent seg enig i påstanden, mens 26 prosent av de som *aldri* rapporterer ved hjelp av Internett, gjør det samme. Av dem som *av og til* rapporterer ved hjelp av Internett, sier 31 prosent seg enig i påstanden.

<sup>96</sup> Av dem som bruker Internett *så sant det er mulig*, sier 34 prosent seg enig i at skjemaene er blitt enklere å forstå, mens 20 prosent av dem som *aldri* rapporterer ved hjelp av Internett, gjør det samme. Av dem som *av og til* rapporterer ved hjelp av Internett, sier 25 prosent seg enig i påstanden.

<sup>97</sup> Av dem som bruker Internett *så sant det er mulig*, sier 39 prosent seg uenig i påstanden, mens 27 prosent, både av dem som enten *aldri* eller *av og til* rapporterer ved hjelp av Internett, gjør det samme.

<sup>98</sup> Påstanden «Det var problemer med pålogging/passord» «stemmer litt» (21 prosent) eller «stemmer helt» (54 prosent).

<sup>99</sup> Påstanden «stemmer litt» (30 prosent) eller «stemmer helt» (44 prosent).

<sup>100</sup> Påstanden «stemmer litt» (17 prosent) eller «stemmer helt» (51 prosent).

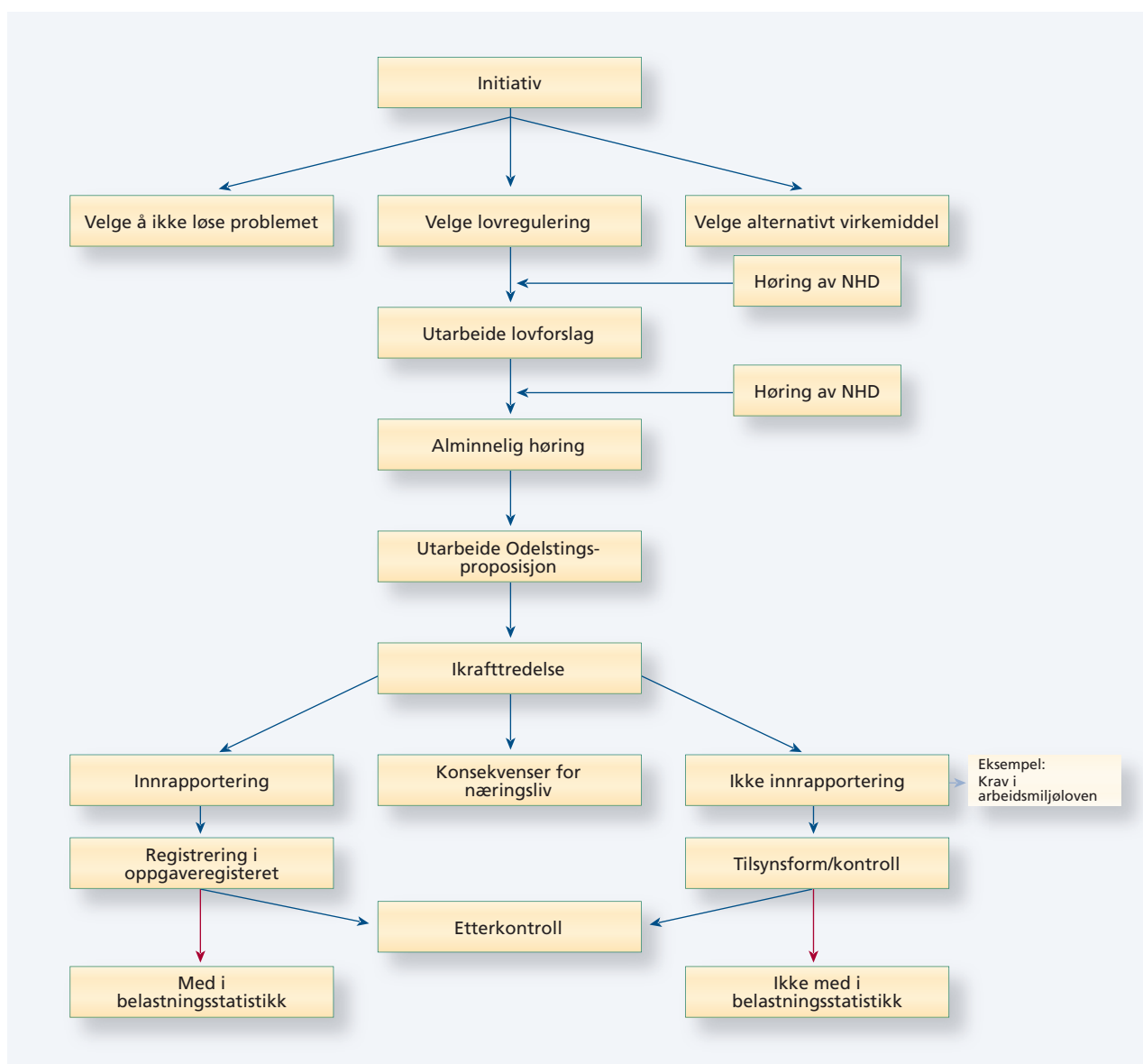
<sup>101</sup> Påstanden «stemmer litt» (14 prosent) eller «stemmer helt» (22 prosent).

## 7 Konsekvenser for næringslivet i regelprosesser

### 7.1 INNLEDNING

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av sju regelsaker i seks departementer. Regelsakene er valgt ut fra at de i de senere år har medført oppgaveplikt for næringslivet i form av at bedrifter er pålagt nye eller endrede skjemaaplikter. Sakene er en blanding av lovsaker og forskriftssaker. Både lovsaker og forskriftssaker skal ta utgangspunkt i krav til

regelverksarbeid som følger av lover, instruksjoner og veiledninger for å sikre at «saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 37. På figur 7.1 er kravene til regelverksarbeid innarbeidet, og figuren viser hvilken prosess en lovsak skal følge dersom den kan føre til vesentlige konsekvenser for næringslivet. Konsekvenser for næringslivet er definert<sup>102</sup> som «alle økonomiske og admini-



Figur 7.1 Regelprosessen for lovsaker som medfører vesentlige konsekvenser for næringslivet<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak, Nærings- og handelsdepartementet, oktober 2000.

<sup>103</sup> Høring av Nærings- og handelsdepartementet kan foregå på to tidspunkter i prosessen: både når det gjelder foreleggelse før selve utredningsarbeidet tar til, og foreleggelse når utredningsarbeidet er avsluttet.



strative konsekvenser, direkte og indirekte, som påvirker næringslivets konkurranseevne».

Ved opprettelsen av Oppgaveregisteret<sup>104</sup> ble registerets arbeidsområde definert til å være rettet mot innrapporteringspliktige oppgaveplikter, det vil si plikter som pålegger næringsvirksomhet å sende inn standardisert informasjon til offentlig forvaltning. Alle de sju regelsakene som er gjennomgått, har ført til en ny eller endret plikt for bedrifter til å innrapportere et skjema til det offentlige. Det betyr at disse sakene i slutfasen skal følge prosessen knyttet til registrering i Oppgaveregisteret, illustrert til venstre på figur 7.1.

Opgaveplikter som næringslivet ikke skal rapportere inn til det offentlige på skjema, skal ikke meldes til Oppgaveregisteret fordi de ikke faller inn under registerets definerte arbeidsområde. Eksempler på slike ikke-innrapporteringspliktige oppgaver

er loggføring av ulike hendelser og utarbeiding av dokumentasjon som skal lagres. Nedre høyre del av figur 7.1 illustrerer at regelsaker som har ført til denne typen oppgaveplikter, og som også utgjør en belastning for bedrifter, ikke vil framkomme i Oppgaveregisterets statistikk.

Tabell 7.1 gir en oversikt over de sju gjennomgåtte sakene med navn på tilhørende skjema, hvorvidt de har medført ny eller endret plikt for næringsvirksomhet til å produsere og/eller innrapportere informasjon til offentlige organer og ikrafttredelsesdatoen. To av de valgte lovsakene har også angitt utfyllende regler i forskrift, slik at regelprosessen for både lovendring og forskriftsendring er undersøkt. Gjennomgåelsen av regelsakene har ikke hatt til hensikt å vurdere innholdet i sakene. Det er prosessen i å utarbeide regelverk i de utvalgte forvaltningsorganene som er undersøkt.

Tabell 7.1 Oversikt over de sju undersøkte sakene

Lov/forskrift	Departement/etat	Plikt	Skjema	Ikrafttredelse
1 Endring i ligningsloven	Finansdepartementet	Ny	Aksjonærregisteroppgaven	01.01.2004
2 Ny konkurranselov og ny EØS-konkurranselov Forskrift for melding om foretakssammenslutninger	Moderniseringsdepartementet /Konkurransetilsynet	Ny	Alminnelig melding om foretakssammenslutninger	01.05.2004
3 Endring i sysselsettingsloven Forskrift til sysselsettingsloven § 26 og § 27	Arbeids- og sosialdepartementet	Ny	Arbeidsformidling og utleie av arbeidstakere	01.07.2000 (Plikt bortfalt 2003)
4 Forskrift om registrering av elektroinstallasjonsvirksomheter	Justisdepartementet/Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Endret	Registrering av virksomheter som planlegger, utfører og vedlikeholder elektriske anlegg	01.01.2003
5 Forskrift om maritime elektriske anlegg	Justisdepartementet/Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Ny	(1) Samsvarserklæring fra prosjekterende og (2) for utførelse av maritime tekniske anlegg	01.01.2002
6 Ny felles forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg	Fiskeridepartementet	Ny	Melding om rømming	01.01.1999
7 Ny felles autorisasjonsforskrift	Samferdselsdepartementet/Post- og teletilsynet	Endret	Søknad om autorisasjon for installatør	01.02.2001

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 37 Lov om Oppgaveregisteret.

De to sakene, sak nr. 4<sup>105</sup> og sak nr. 7<sup>106</sup> hvor oppgaveplikten er definert som endret, inneholder også elementer av ny oppgaveplikt. Imidlertid framstår oppgavepliktene for hovedgruppene av avgivere som endret.

## 7.2 KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIVET I OFFENTLIGE UTREDNINGER

Det er hovedsakelig lovsakene som har store utredninger til grunn for regelendringene. To av de gjennomgåtte lovsakene kommer som følge av at det er nedsatt et offentlig utvalg som har levert sin rapport i en NOU (Norges offentlige utredninger): NOU: 2003:12 Ny konkurranselov (sak nr. 2) og NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsleie (sak nr.3).

Omtalen av konsekvensene for næringsvirksomhet er svært forskjellige i de to offentlige utredningene. Mandatet for utvalget som avga sin rapport i NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsleie, inneholder ikke krav om at økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes,<sup>107</sup> men utvalgets rapport inneholder likevel en kort omtale av dette. NOU 1998:15 har også liten omtale av konsekvensene for næringsvirksomhet og fastslår at «... også i dag har de private aktørene rapporteringskrav om virksomheten...». Det er ingen videre tallfesting av hva konsekvensene av et rapporteringskrav betyr for næringslivet i timeverk eller i kroner.

NOU 2003: 12 Ny konkurranselov inneholder et avsnitt om konsekvensene for næringslivet i omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser. I avsnittet blir meldeplikten omtalt, og der blir det blant annet uttalt: «Eventuelle kostnader i forbindelse med meldeplikten vil imidlertid bero på innhold og omfang av forskriften og må vurderes i forbindelse med vedtakelsen av en slik forskrift.»

En NOU<sup>108</sup> sendes på høring til alle berørte parter, offentlige og private. Dersom en odelstingsproposisjon utarbeides som oppfølging av utvalgets rapport, skal denne inneholde høringsinstansenes syn. Odelstingsproposisjonene sendes ikke på alminnelig høring. Det er derfor viktig at konsekvensene av det

foreslåtte tiltaket er tilstrekkelig utredet i NOU-en slik at alle berørte parter har mulighet til å ta stilling til konsekvensene av de tiltakene som foreslås i utredningen før Stortinget blir forelagt saken. Utredningsinstruksen fastslår at det er fagdepartementet<sup>109</sup> eller den instans som setter saken i gang,<sup>110</sup> som har ansvaret for at konsekvensutredning blir foretatt.

De to gjennomgåtte NOU-ene inneholder forslag som medfører nye eller endrede plikter for næringsvirksomhet. Omtalen av konsekvensene for næringsvirksomhet av forslagene er enten utelatt eller overfladisk. Konsekvensene for næringsvirksomhet blir ikke tallfestet i NOU-ene og blir dermed ikke synliggjort før saken sendes på alminnelig høring.

## 7.3 HØRING

### Foreleggelse for Nærings- og handelsdepartementet før alminnelig høring

Av de undersøkte regelsakene er det to av sakene, nr. 1 Endring i ligningsloven, som førte til skjemaet *Aksjonærregisteroppgaven*, og nr. 2 Forskrift for melding om foretakssammenslutninger<sup>111</sup>, som er forelagt Nærings- og handelsdepartementet før alminnelig høring for en vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet.

Alle de gjennomgåtte regelsakene har medført at næringslivet har fått nye eller endrede oppgaveplikter. Innføring av en ny eller endret plikt for næringsvirksomhet er en vesentlig konsekvens for næringslivet. Alle de undersøkte sakene burde derfor ifølge utredningsinstruksen vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet.

### Høring av Oppgaveregisteret

Oppgaveregisteret/Brønnøysundregistrene har vært høringsinstans i en av de gjennomgåtte regelsakene.<sup>112</sup> Oppgaveregisteret (OR) skal være høringsinstans ved forslag om regelendringer som kan innebære nye eller endringer i eksisterende oppgaveplikter.<sup>113</sup> Alle de gjennomgåtte sakene har medført nye eller endringer i eksisterende oppgaveplikter.<sup>114</sup> I seks av de sju gjennomgåtte regelsakene har ikke

<sup>105</sup> Sak nr. 5: Innsendelsesplikten ble i regelutviklingsprosessen utvidet til også å gjelde for virksomheter som prosjekterer elektriske anlegg for tredje person.

<sup>106</sup> Sak nr. 8: I regelprosessen ble det innført autorisasjonsplikt for prosjekterende av kabel-TV-nett.

<sup>107</sup> Utredningsinstruks fastsatt ved kgl. res. 16. desember 1995 og Utredningsinstruks fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000 stiller begge krav om at utredningsmandatet skal fastslå at økonomiske og administrative konsekvenser skal utredes.

<sup>108</sup> I de sakene hvor det i etterkant av odelstingsproposisjonen utarbeides nærmere bestemmelser i forskrift, blir vanligvis også forskriften sendt på høring til alle berørte parter. Dette er imidlertid etter at Stortinget har behandlet saken.

<sup>109</sup> Utredningsinstruks fastsatt ved kgl. res. 16. desember 1995.

<sup>110</sup> Utredningsinstruks fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000.

<sup>111</sup> Lovsaken som hører til denne forskriftssaken, NOU 2003:12 Ny konkurranselov, er ikke forelagt NHD før alminnelig høring.

<sup>112</sup> NOU 2003:12 Ny konkurranselov, der var også Brønnøysundregistrene (Oppgaveregisteret er en del av Brønnøysundregistrene) høringsinstans for forskrift for melding om foretakssammenslutninger som kom i etterkant av den offentlige utredningen.

<sup>113</sup> § 4 i Forskrift til Lov 6. juni 1997 nr. 35 om Oppgaveregisteret.

<sup>114</sup> Alle de gjennomgåtte sakene er sendt på høring etter at Oppgaveregisteret ble opprettet mot slutten av 1997.

Tabell 7.2 Oversikt over om Oppgaveregisteret og NHD har vært høringsinstans i de gjennomgåtte sakene

Lov/forskrift	Skjema	NHD høringsinstans	OR høringsinstans	NHD sendt videre til OR
1 Endring i ligningsloven	Aksjonærregisteroppgaven	ja	nei	nei
2 Ny konkurranselov og ny EØS-konkurranselov <i>Forskrift for melding om foretakssammenslutninger</i>	Alminnelig melding om foretakssammenslutninger	ja	ja	ikke relevant
3 Endring i sysselsettingsloven <i>Forskrift til sysselsettingsloven § 26 og § 27</i>	Arbeidsformidling og utleie av arbeidstakere	ja	nei	nei
4 Forskrift om registrering av elektroinstallasjonsvirksomheter	Registrering av virksomheter som planlegger, utfører og vedlikeholder elektriske anlegg	nei	nei	ikke relevant
5 Forskrift om maritime elektriske anlegg	(1) Samsvarserklæring fra prosjekterende og (2) for utførelse av maritime tekniske anlegg	ja	nei	nei
6 Ny felles forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg	Melding om rømming	ja	nei	nei
7 Ny felles autorisasjonsforskrift	Søknad om autorisasjon for installatør	ja	nei	nei

NHD høringsinstans: Enten forhåndsforelagt Nærings- og handelsdepartementet (NHD) eller høringsinstans i den alminnelige høringen

Oppgaveregisteret blitt hørt i regelverksprosessen. Hensikten bak høringskravet er å få Oppgaveregisterets syn på oppgaveutformingen og samordningspotensialet.

Tabell 7.2 viser i hvilke saker Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Oppgaveregisteret (OR) har vært høringsinstanser, og i hvilke saker NHD har vært høringsinstans og ikke sendt saken videre til OR.

Tabellen viser at Nærings- og handelsdepartementet har vært på listen over høringsinstanser i alle sakene, unntatt én.<sup>115</sup> I en av sakene har Nærings- og handelsdepartementet sendt saken videre til Oppgaveregisteret da de har notert seg at Oppgaveregisteret ikke har vært på listen over høringsinstanser. I de øvrige fem sakene hvor NHD har vært høringsinstans, har departementet ikke sendt saken videre til Oppgaveregisteret. Ifølge NHD<sup>116</sup> kan tabell 7.2 tyde på at rutinene for å få Oppgaveregisteret inn som høringsinstans ikke har fungert tilfredsstillende. De-

partementet vil imidlertid påpeke at rutinene her er bedret, og at Oppgaveregisterets opplevelse av situasjonen er at de i mye større grad enn tidligere trekkes inn i adekvate prosesser.

#### 7.4 UTREDNING AV KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIVET

Gjennomgåelsen av de sju regelsakene viser at konsekvensene for næringslivet sjelden blir tilstrekkelig kartlagt og synliggjort i sentrale dokumenter som danner beslutningsgrunnlag for ikrafttredelse av den aktuelle loven eller forskriften.<sup>117</sup> Tabell 7.3 viser i hvilken grad konsekvensene for næringslivet av de gjennomgåtte sakene er tallfestet i omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser i odelsingsproposisjoner og høringsnotater.

<sup>115</sup> Forskrift om registrering av elektroinstallasjonsvirksomheter, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

<sup>116</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.2005.

<sup>117</sup> Både utredningsinstruksen fastsatt ved kgl. res. 16. desember 1995 og utredningsinstruksen fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000 definerer det som en plikt å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte tiltakene. Økonomiske konsekvenser for blant annet næringsliv må vurderes med henblikk på utgifts- og inntektsforhold, og konsekvensene skal tallfestes så langt det er mulig.

Tabell 7.3 Oversikt over graden av tallfesting av konsekvenser for næringslivet i de undersøkte sakene

Lov/forskrift	Skjema	Kilde	Tallfesting av kostnader
1 Endring i ligningsloven	Aksjonærregisteroppgaven	Ot.prp. nr. 1 (2003–2004)	Ingen
2 Ny konkurranselov og ny EØS-konkurranselov <i>Forskrift for melding om foretakssammenslutninger</i>	Alminnelig melding om foretakssammenslutninger	Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) Høringsbrev/notat	Ingen Fullstendig
3 Endring i sysselsettingsloven <i>Forskrift til sysselsettingsloven § 26 og § 27</i>	Arbeidsformidling og utleie av arbeidstakere	Ot.prp. nr. 70 (1998–99) Høringsbrev/notat	Ingen Ingen
4 Forskrift om registrering av elektroinstallasjonsvirksomheter	Registrering av virksomheter som planlegger, utfører og vedlikeholder elektriske anlegg	Høringsbrev/notat	Delvis
5 Forskrift om maritime elektriske anlegg	(1) Samsvarserklæring fra prosjekterende og (2) for utførelse av maritime tekniske anlegg	Høringsbrev/notat	Ingen
6 Ny felles forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg	Melding om rømming	Høringsbrev/notat	Ingen
7 Ny felles autorisasjonsforskrift	Søknad om autorisasjon for installatør	Høringsbrev/notat	Ingen

En av de gjennomgåtte sakene, sak nr. 2, Forskrift for melding av foretakssammenlutninger, har i høringsnotatet en klar tallfesting av både antatt tid og antatte kostnader for næringslivet av oppgaveplikten. I denne saken har Nærings- og handelsdepartementet i sitt hørings svar til NOU 2003: 12 Ny konkurranselov henstilt til fagdepartementet å ta imot bistand når det gjelder konsekvensutredninger fra Orakel-gruppen<sup>118</sup>.

I høringsnotatet til forskrift om registrering av elektroinstallasjonsvirksomheter er det i omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser gjort et anslag for gebyr ved førstegangsregistrering. For øvrig er det ikke angitt en nærmere tallfesting av mulige konsekvenser av den foreslåtte regelendringen.

Omtalen av konsekvenser i de øvrige sakene inneholder ikke tallfesting av samlede kostnader, for eksempel tidsbruk eller kjøp av tjenester. Det blir oppgitt flere årsaker til at konsekvensene ikke er tallfestet. I en av sakene<sup>119</sup> blir det sagt i konsekvensutredningene at det er vanskelig å beregne kostnader

for næringsvirksomhet av de foreslåtte tiltakene. I to av sakene<sup>120</sup> blir det sagt at en endret oppgaveplikt ikke medfører noen særlig endring i byrden for næringsvirksomhet i forhold til den eksisterende oppgaveplikten. I tre av sakene<sup>121</sup> blir det uttalt i omtalen av konsekvenser at dokumentasjonen som etterspørres, er dokumentasjon som virksomhetene har lett tilgjengelig, slik at det trolig ikke vil ha noen større kostnadsmessige følger for næringsvirksomhet.

I 2002/2003 gjennomførte OECD en landgjennomgang av Norge som gikk ut på å vurdere de institusjonelle rammene og bruken av virkemidler for å sikre god kvalitet på lover og forskrifter.<sup>122</sup> Når det gjaldt det norske arbeidet med å bedre konsekvensutredninger, pekte OECD på at det formelle regelverket, utredningsinstruksjonen mv. har vært på plass lenge, men at manglende etterlevelse og praksis var den største utfordringen. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet<sup>123</sup> var dette vel kjent og bakgrun-

<sup>118</sup> I 2002 opprettet regjeringen gruppen Orakel i NHD. Orakel skal bidra til at virkningen for næringslivet av nytt regelverk, endringer i eksisterende regelverk og andre offentlige tiltak i større grad blir synliggjort og dokumentert.

<sup>119</sup> Aksjonærregisteret: «Etter departementets oppfatning er det vanskelig å komme med noen tallmessig analyse av selskapers og aksjonærens kostnader og besparelser som følge av opprettelsen av aksjonærregisteret».

<sup>120</sup> NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsleie og Forskrift om registrering av elektroinstallasjonsvirksomheter.

<sup>121</sup> Revisjon av forskrift om maritime elektrisk anlegg (DSB), Drifts- og sykdomsforskriften (FID) og i Ot.prp. nr.6 (2003–2004) A) Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven).

<sup>122</sup> Regulatory Reform in Norway. Government Capacity to Assure High Quality Regulation.OECD 2003.

<sup>123</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.2005.

nen for opprettelsen av Orakel i 2002. Et av hovedfunnene i landrapporten om Norge var at konsekvensvurderingene var av varierende og ofte dårlig kvalitet. Det var indikasjoner på at beslutninger om ikraftsettelse av regelverk ikke i tilstrekkelig grad var basert på eller støttet opp av fakta. Landrapporten fant at konsekvensvurderingene tenderte mot å fokusere på offentlige virkninger av tiltaket, mens effekter for konkurranse, næringsliv og forbrukere er viet mindre oppmerksomhet.

## 7.5 ETTERKONTROLL AV REGELVERK

I en<sup>124</sup> av de gjennomgåtte sakene er temaet etterkontroll tatt opp gjennom en omtale av at ordningen vil evalueres når den har virket en periode. Justis- og politidepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse»<sup>125</sup> inneholder en anbefaling om at det allerede ved forberedelsen av lover og forskrifter bør tas uttrykkelig standpunkt til om det senere bør gjennomføres en egen etterkontroll.

Seks av de gjennomgåtte sakene inneholder<sup>126</sup> ikke omtale av etterkontroll eller evalueringer. Imidlertid vil forvaltningsorganene ofte evaluere nye regler etter en viss virkeperiode uten at det er tatt uttrykkelig standpunkt til dette i odelstingsproposisjon eller høringsnotat. For eksempel er det et element av etterkontroll når det blir satt ned et offentlig utvalg for å gjennomgå og oppdatere regelverk på et område.

I OECDs landgjennomgang<sup>127</sup> av Norge vises det til at praksisen knyttet til vurdering og etterkontroll av eksisterende regelverk kan forbedres. OECD mente at det var en tendens til at det ble gjort marginale og tekniske endringer i regelverket, i stedet for å vurdere om regelverket virket i samsvar med kriterier som ble definert allerede ved iverksettelsen av regelverket.

## 7.6 REGISTRERING I OPPGAVEREGISTERET

### Melding av oppgaveplikt

Ingen av de sju gjennomgåtte regelsakene har sendt fullstendig melding (BR-1020) med vedlegg til Oppgaveregisteret før regelendringen trådte i kraft. I lo-

ven om Oppgaveregisteret<sup>128</sup> står det at før nye oppgaveplikter settes i kraft eller eksisterende oppgaveplikter endres, skal offentlige organer sende melding til Oppgaveregisteret. Det står videre at oppgaveplikten ikke kan settes i verk før den er registrert i Oppgaveregisteret. Innsendelsesplikten begrunnes med at den vil være avgjørende for at samordning av informasjonsinnhenting skal bli mest mulig effektiv, og at det er viktig at Oppgaveregisteret får uttale seg om oppgaveplikten og påpeke muligheter for forklaringer og samordning med eksisterende oppgaver på et tidlig tidspunkt i prosessen.

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet<sup>129</sup> har ikke Oppgaveregisteret i sine rutiner lagt vekt på at etatene skal bruke blanketten BR-1020. Departementet vil imidlertid undersøke bakgrunnen for dette nærmere og gjennomgå rutinene ved Oppgaveregisteret i forbindelse med registreringen av nye og endrede oppgaveplikter for å avdekke om det er behov for endringer.

### Oppgaveregisterets praksis

Ifølge Oppgaveregisteret er hovedårsaken til at meldingsskjemaet BR-1020 ikke blir benyttet, at skjemaetatene har for dårlige interne rutiner og ikke nok kunnskap om kravene som stilles til registrering av oppgaveplikter. Et unntak fra dette er Statistisk sentralbyrå (SSB) som har fastlagte rutiner på å melde oppgavepliktene på BR-1020.

Oppgaveregisteret fanger opp ikke-meldte oppgaveplikter dels gjennom årskontroller, dels ved oppsøkende virksomhet. Det siste vil si å følge med på etatenes hjemmesider og i mediene om aktuelle regelsaker som kan medføre oppgaveplikt. Når slike saker avdekkes, etterspør Oppgaveregisteret formelt en melding om oppgaveplikt med hjemmel i oppgaveregisterloven. Ut over dette foregår kommunikasjonen med skjemaetatene om registrering og endring av oppgaveplikter stort sett via e-post og telefon.

Oppgaveregisteret mener at det har manglet noe på kontinuitet i arbeidet med å få inn informasjon fra skjemaetatene om nye og endrede oppgaveplikter. I lys av dette har Oppgaveregisteret i løpet av høsten 2004 lagt til rette for å justere de interne rutine for dette arbeidet noe, blant annet legges det opp til større grad av formalisering i kommunikasjonen med skjemaetatene.

I § 8 i forskriften til oppgaveregisterloven heter det at Oppgaveregisteret kan pålegge oppgaveinnhenteren å skaffe belastningsestimater fra de næringsdrivende. Denne bestemmelsen er til nå ikke benyttet overfor skjemaetatene. Oppgaveregisteret nevner Statistisk sentralbyrå (SSB) som de eneste

<sup>124</sup> Ot.prp. nr. 6 (2003–2004), A) Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven), B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven).

<sup>125</sup> Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid utarbeidet av JDs lovavdeling, februar 2000.

<sup>126</sup> I odelstingsproposisjon, høringsbrev, notat og lignende.

<sup>127</sup> Regulatory Reform in Norway. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD 2003.

<sup>128</sup> Lov 6. juni 1997 nr. 35 om Oppgaveregisteret § 4.

<sup>129</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.05.

som systematisk innhenter tidsestimater fra bedriftene. Det har fra Oppgaveregisterets side ikke vært fokusert spesielt på denne bestemmelsen, men Oppgaveregisteret opplever estimatene fra etatene generelt som tilfredsstillende. For å sikre at Oppgaveregisteret får nødvendig spesifisert informasjonen om belastningsestimatene, blir skjemaetatene i mange tilfeller ringt opp og bedt om å gi en nærmere beskrivelse av grunnlaget for tidsestimatene.

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet<sup>130</sup> har både etater og næringsorganisasjoner gitt uttrykk for

at Oppgaveregisteret har hatt en effekt som holdningsskaper, og at dette har medført et forsterket fokus på den belastningen som oppgaveplikter påfører bedriftene. Nærings- og handelsdepartementet vil også vise til at OECD i sin landrapport om Norge i 2003<sup>131</sup> trakk fram Brønnøysundregistrene som OECDs «Best practice». Nærings- og handelsdepartementet vil også peke på Oppgaveregisterets viktige rolle som metaleverandør i forbindelse med overgangen til elektronisk rapportering.

<sup>130</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.05.

<sup>131</sup> Regulatory reform in Norway. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD(2003).

## 8 Tilrettelegging av innrapportering til det offentlige

### 8.1 INNLEDNING

I en gjennomgang av strategiske dokumenter i åtte etater og ti innrapporteringsskjemaer er det undersøkt hvordan etatene behandler forholdet til skjemabelastning, og hvordan skjemaene er praktisk lagt til rette med sikte på å begrense skjemabelastningen for næringslivet. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de åtte etatene og ti skjemaene som er undersøkt, og den registrerte tidsbelastningen i årsverk<sup>132</sup> for norske bedrifter når de skal fylle ut de ti skjemaene. Gjennomgangen er foretatt av Forvaltningsinfo AS på oppdrag fra Riksrevisjonen.

Etatenes strategier for skjemaforenkling og de utvalgte skjemaene er vurdert ut fra følgende fire prinsipper<sup>133</sup> i regjeringens handlingsplan fra 2002 for «Et enklere Norge»:

- 1 Det offentlige skal aldri be om flere opplysninger enn de som faktisk brukes.
- 2 Den næringsdrivende skal aldri måtte rapportere samme opplysning mer enn en gang.
- 3 Det offentlige skal tilby enklest mulige rapporteringsmåte.

- 4 Det skal være et rimelig forhold mellom den nytten det offentlige har av rapporteringen, og den byrden som pålegges den næringsdrivende.

Prinsipp 4 er ikke undersøkt spesielt, men inngår som en del av vurderingene av de tre andre prinsippene.<sup>134</sup> Prinsipp 3 vil bli belyst både i gjennomgangen av de ti skjemaene og generelt i en undersøkelse utført av Oppgaveregisteret om «bruk av grunndata i Enhetsregisteret» (kapittel 8, punkt 4).

### 8.2 ETATENES STRATEGIER FOR SKJEMAFORENKLING

Undersøkelsen av etatenes strategier<sup>135</sup> viser at Statistisk sentralbyrå og Skattedirektoratet har lagt fram sentrale strategidokumenter med et generelt, overordnet fokus på reduksjon av skjemabelastning. Rikstrygdeverket, Statens landbruksforvaltning og Fiskeridirektoratet har formulert skjemaforenkling

Tabell 8.1 Samlet oversikt over utvalgte etater og skjemaer, samt tidsbelastningen i årsverk per skjema for næringslivet

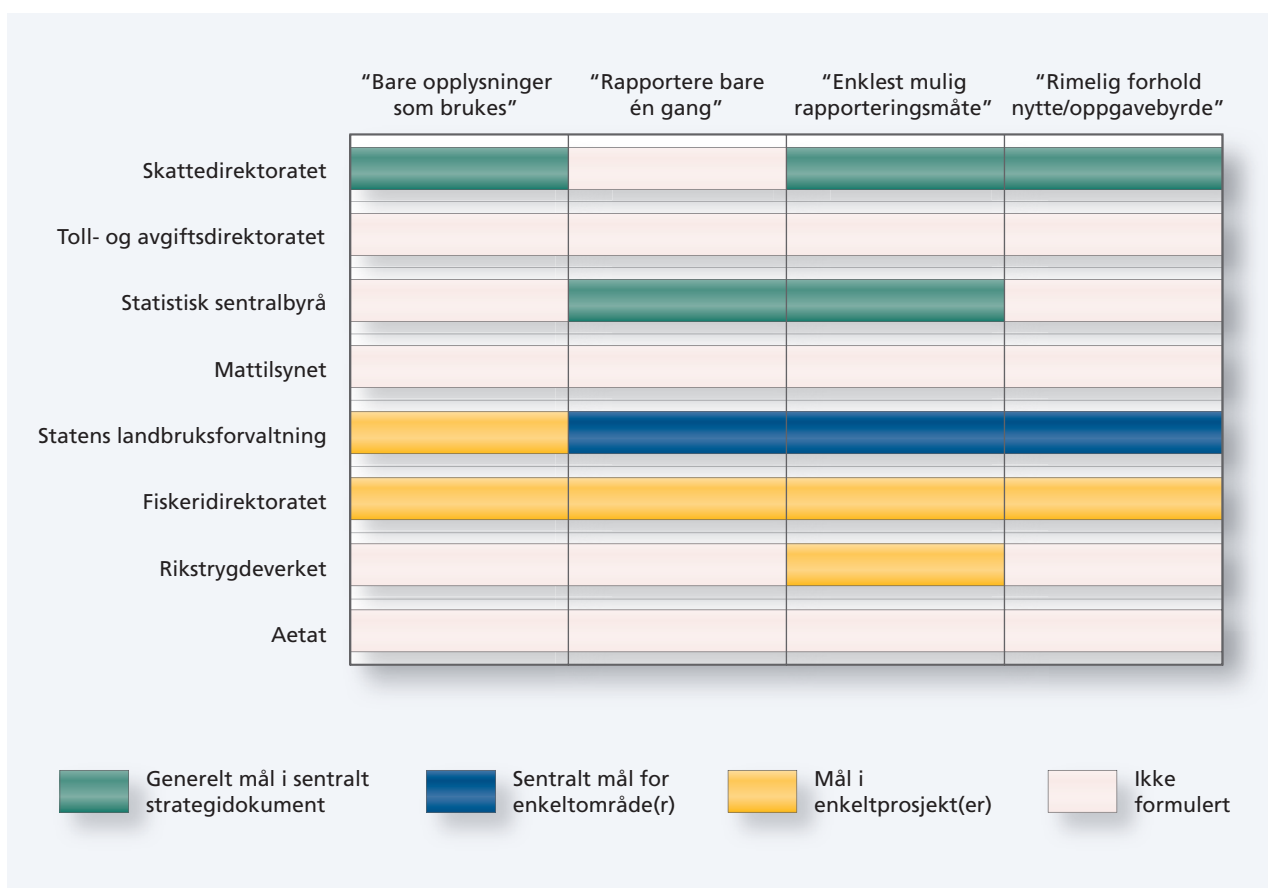
Etat	Skjema	Årsverk
Aetat – Arbeidsdirektoratet	Fremmøteskjema – Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	5,8
Fiskeridirektoratet	Fangstdagbok	18,3
Mattilsynet	Melding om import av næringsmidler fra EØS-land og tredjeland	1,9
Rikstrygdeverket I	Inntekts- og skatteopplysninger for arbeidstakere	191,3
Rikstrygdeverket II	Melding om yrkesskade/yrkessykdom	46,4
Skattedirektoratet I	Aksjonærregisteroppgaven 2003	70,1
Skattedirektoratet II	Samordnet registermelding Del 2	15,4
Statens landbruksforvaltning	Søknads- og registreringsskjema for produksjonstilskudd i jordbruket	5,8
Statistisk sentralbyrå	Skjema for føring av egenmelding	16,4
Toll- og avgiftsdirektoratet	Fartøysdeklarasjon	3,6
Sum		375

<sup>132</sup> Tidsanslagene er basert på nye anslag oppgitt til Riksrevisjonens kartlegging. For Fiskeridirektoratet er det supplert med Oppgaveregisterets tall.

<sup>133</sup> Forenkling og tilrettelegging for næringslivet, NHD oktober 2002, St.prp. nr. 1 (2002–2003) NHD og St.prp. nr. 1 (2003–2004) NHD.

<sup>134</sup> Det er brudd på prinsipp 1 og prinsipp 4 dersom opplysningene som innhentes, ikke brukes, og videre er det et brudd på prinsipp 2 og prinsipp 4 dersom den næringsdrivende rapporterer samme opplysning flere ganger. I tillegg er «enklest mulig rapporteringsmåte» (prinsipp 3) også et spørsmål om minimalisering av byrden (prinsipp 4).

<sup>135</sup> Etatene er bedt om å sende strategidokumenter som behandler deres forhold til næringslivets skjemabelastning.



Figur 8.1 Etatenes strategier for skjemaforenkling i forhold til de fire prinsippene

som mål i enkeltprosjekter, mens Statens landbruksforvaltning i tillegg har behandlet skjemaforenkling i sentrale mål for enkeltområder.

På figur 8.1 sammenholdes etatenes strategier for skjemaforenkling i forhold til de fire prinsippene og på hvilket strategisk nivå målsettingene er definert.<sup>136</sup>

Figuren viser at Toll- og avgiftsdirektoratet, Mattilsynet og Arbeidsdirektoratet ikke har strategidokumenter som omhandler etatenes forhold til næringslivets skjemabelastning. I Rikstrygdeverket omtales prinsippet «enklest mulig rapporteringsmåte» i noen av tiltakene i prosjekt «Døgnåpen forvaltning». Ifølge Nærings- og handelsdepartementets<sup>137</sup> erfaring har de tre etatene likevel fokus på arbeidet med å redusere skjemabelastningen.

Videre viser figur 8.1 at Skattedirektoratet behandler tre av fire prinsipper i strategidokumenter på overordnet nivå. For eksempel kan det nevnes at etaten våren 2002 nedsatte en egen arbeidsgruppe for skjemaforenkling.

Figuren viser også at Statistisk sentralbyrå omtaler to av fire prinsipper generelt og overordnet i stra-

tegiplaner. For eksempel skal etaten i større grad bruke administrative registre til statistikkproduksjon for å redusere næringslivets oppgavebyrde og ta i bruk nye datakilder for å innhente opplysninger fra næringslivet.

I Statens landbruksforvaltning er tre av prinsippene behandlet i sentrale mål for enkeltområder, og ett prinsipp er omtalt som mål i et enkeltprosjekt. For eksempel stiller etaten generelle krav om å ta i bruk grunndata framfor egen innsamling av adresseopplysninger. I Fiskeridirektoratet omtales samtlige prinsipper som mål i enkeltprosjekter. Etaten har for eksempel rapportert på flere enkelttiltak når det gjelder lov- og regelforenkling.

At reduksjon av næringslivets skjemabelastning omtales i strategidokumenter, indikerer at skjemaforenkling er et prioritert område i etatene. Statens landbruksforvaltning innbefatter de fleste prinsippene for forenkling i handlingsplanen for det aktuelle fagområdet. Etaten har i tillegg strategiformuleringer som vektlegger forholdet til Oppgaveregisteret. Gjennomgangen viser også at Statistisk sentralbyrå har en overordnet strategi med fokus på gjenbruk og enkelhet.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Med nivå menes her hvorvidt styringssignaler framkommer generelt og for den totale virksomheten, generelt og for enkeltområder eller spesielt for enkeltprosjekter.

<sup>137</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.05.

<sup>138</sup> Statistisk sentralbyrå er den eneste etaten i utvalget som styres av en lov med vide fullmakter til selv å definere sitt behov for data (jf. statistikkloven § 2–2).



### 8.3 SKJEMAENE VURDERT UT FRA TRE PRINSIPPER FOR FORENKLING<sup>139</sup>

#### 8.3.1 «Det offentlige skal aldri be om flere opplysninger enn de som faktisk brukes»

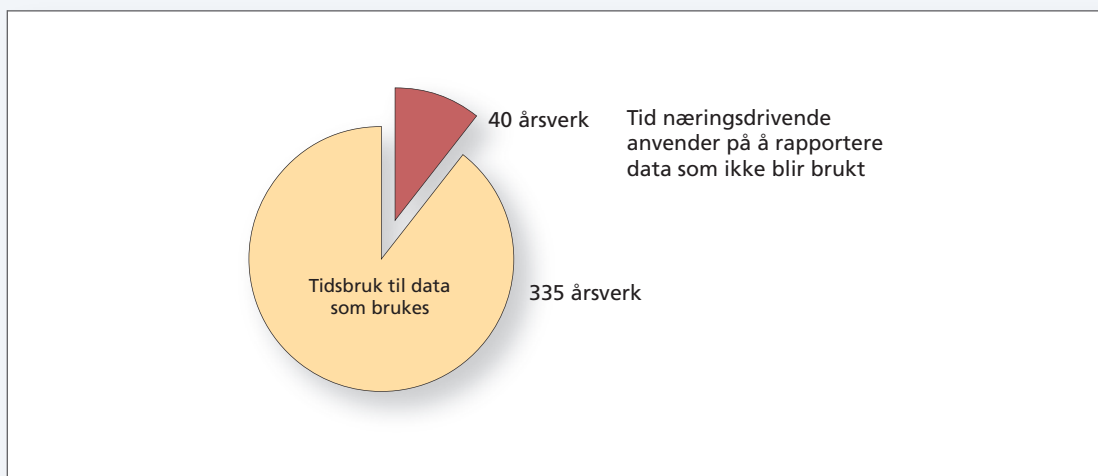
Gjennomgangen av de ti utvalgte skjemaene viser at Rikstrykdeverkets skjema for inntekts- og skatteopplysninger og Skattedirektoratets aksjonærregisteroppgave ber om opplysninger som ikke brukes, og at Statens landbruksforvaltnings skjema for produksjonstilskudd<sup>140</sup> spør om opplysninger som etaten selv ikke benytter, men som brukes av andre.

Rikstrykdeverkets skjema «Inntekts- og skatteopplysninger for arbeidstakere» ber om opplysninger som er relevante for enkelte grupper og situasjoner. En tredel av spørsmålene i skjemaet omhandler skatteopplysninger som ikke blir brukt når skjemaet benyttes for å kreve refusjon av eventuell lønnsutbetaling fra arbeidsgivere etter arbeidsgiverperioden. På bakgrunn av dette er det beregnet at skatteopplysningene som ikke brukes, utgjør 15 årsverk for næringslivet.<sup>141</sup>

I Skattedirektoratets aksjonærregisteroppgave 2003 skal selskapene oppgi detaljerte opplysninger om tidspunkt (ned til riktig minutt) for inntil 25 historiske hendelsestyper. Etaten gir ingen definisjon eller forklaring på hvordan hendelsene skal tidfestes. I forbindelse med skjemagjennomgangen har skatteetaten ikke fullt ut dokumentert nytten av å tilstrebe et så høyt detaljeringsnivå på de innrapporterte hendelsesopplysningene. Opplysningene som skal tidfestes, gir et beregnet merarbeid for næringslivet på 25 årsverk.<sup>142</sup>

Figur 8.2 viser hvor stor del de innrapporterte opplysningene som ikke brukes, utgjør av den totale tidsbelastningen de ti skjemaene påfører næringsvirksomheter per år (årsverk).<sup>143</sup>

Figuren viser at næringslivets kostnader ved å rapportere disse opplysninger, er på anslagsvis 40 årsverk av den totale tidsbruken på 375 årsverk som går med til å fylle ut de ti undersøkte skjemaene.



Figur 8.2 Tidsbruk (i årsverk) til innrapportering av data som ikke brukes

<sup>139</sup> Det fjerde prinsippet om at det skal være et rimelig forhold mellom den nytten det offentlige har av rapporteringen, og den byrden som pålegges den næringsdrivende, er dekket opp ved behandlingen av de tre første prinsippene. Dersom det er brudd på et av disse tre, er det også brudd på det fjerde prinsippet.

<sup>140</sup> Formelt skal avgiverne informeres når opplysningene ikke brukes til oppgitte formål (i henhold til personopplysningsloven).

<sup>141</sup> Mer enn 50 prosent av de innsendte skjemaene gjelder refusjon av bruttolønn. Det er beregnet at dette tar ca. 3 minutter ekstra per utfylling. På baksiden av dette skjemaet gjøres det oppmerksom på at et forenklet skjema finnes (fra år 2000).

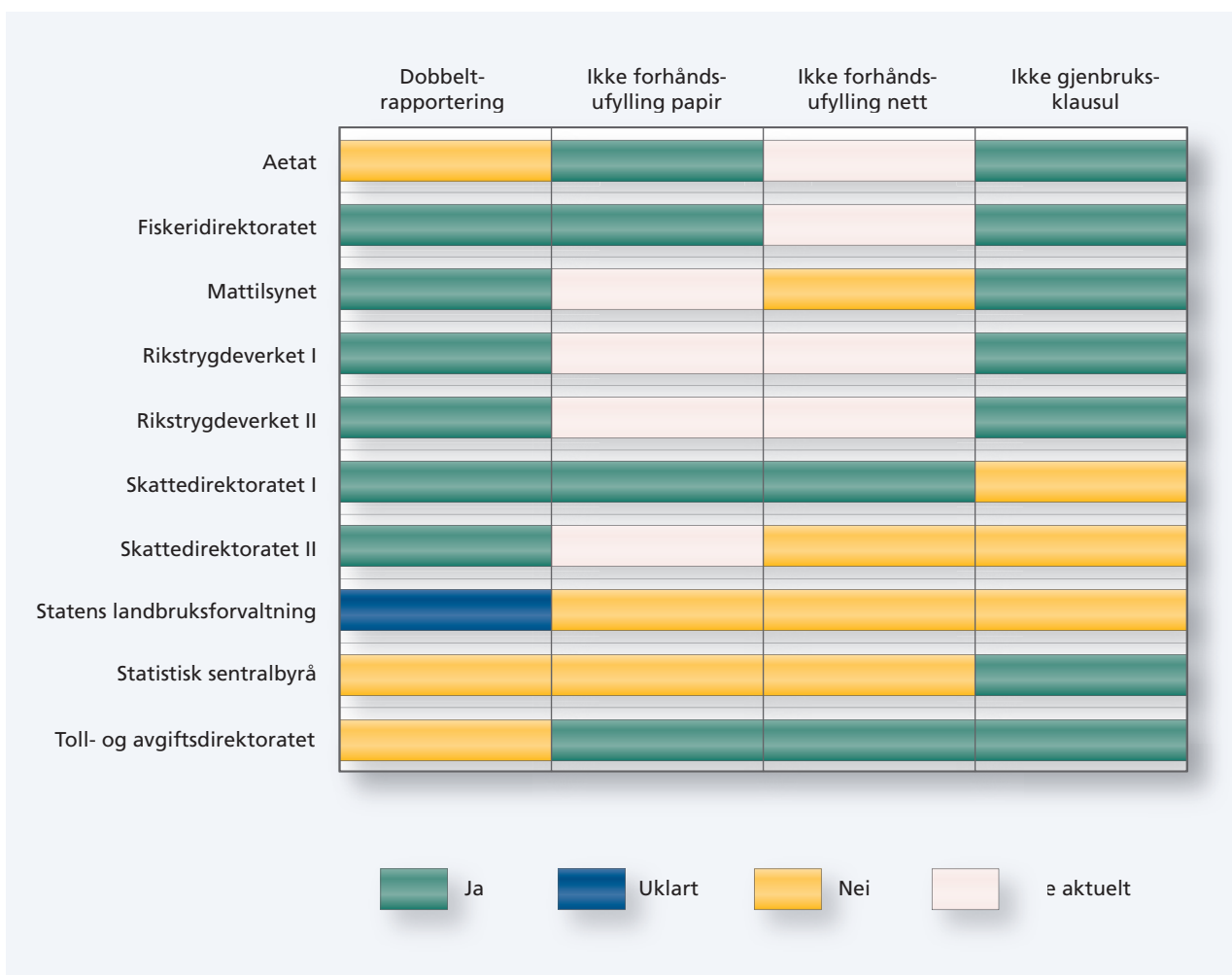
<sup>142</sup> Aksjonærregisteroppgaven erstatter tre andre skjemaer.

<sup>143</sup> Unødvendig tidsbruk på utfylling av opplysninger til det offentlige blir beregnet på bakgrunn av den andel opplysninger per innsendt skjema som ikke blir brukt eller allerede er samlet inn av det offentlige.

### 8.3.2 «Næringsdrivende skal aldri måtte gi samme opplysning flere ganger»

Undersøkelsen av etatenes etterlevelse av dette prinsippet viser at seks<sup>144</sup> av de ti skjemaene ber om opplysninger som allerede er registrert og tilgjengelig i staten og ofte i egen etat. For et sjuende skjema<sup>145</sup> er det rapportering av like opplysninger til to etater. Figur 8.3 viser en sammenstilling av de ti skjemaene ut fra utvalgte indikatorer for dette prinsippet.<sup>146</sup>

Skjemagjennomgangen viser at de fleste tilfellene av dobbeltrapportering dreier seg om få og enkle opplysninger, som blant annet grunndata om juridiske eller fysiske personer. Summert gir dette en tidsbruk på 5,5 årsverk. I ett<sup>147</sup> av de seks tilfellene er tidsbruken beregnet til 40 årsverk som næringslivet har brukt til å innrapportere opplysninger som etaten har krevd inn tidligere. Undersøkelsen viser videre at to<sup>148</sup> av fem distribuerte papirskjemaene utnytter muligheten til forhåndsutfylling, og fire<sup>149</sup> av fem



Figur 8.3 Skjemaene sammenstilt ut fra indikatorene dobbeltrapportering, forhåndsutfylling av kjente data og gjenbruksklausul

<sup>144</sup> Skjemaene til Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet. Ingen av tilfellene av dobbeltrapportering er blitt tatt opp av Oppgaveregisteret som samordnings sak overfor etaten.

<sup>145</sup> Skjemaet til Statens landbruksforvaltning for produksjonstilskudd i jordbruket.

<sup>146</sup> Utvelgelsen av indikatorene er basert på læreboka for «skjemavett» (Se revisjonskriterier). Forhåndsutfylling av kjente opplysninger, ved at en for eksempel tar i bruk data fra andre etater, vil redusere antall spørsmål den næringsdrivende må besvare, og dermed også dobbeltrapporteringen. At gjenbruksklausulen er påført skjema, er en betingelse for at etatene kan utveksle data seg imellom. Jf. Forskrift til oppgaveregisterloven (§ 14) Krav om samordningsinformasjon på skjema.

<sup>147</sup> Skattedirektoratet aksjonærregisteret.

<sup>148</sup> Statistisk sentralbyrås skjema for føring av egenmeldt sykefravær og Statens landbruksforvaltnings skjema for produksjonstilskudd i jordbruket.

<sup>149</sup> Dette er gjort for skjemaet til Statistisk sentralbyrå, Statens landbruksforvaltning, Mattilsynet og Skattedirektoratets skjema for Samordnet registermelding Del 2.

dynamiske internettutgaver blir forhåndsutfyllt med kjente data<sup>150</sup>. Tre<sup>151</sup> av ti skjemaet har tatt inn en opplysning om at data kan bli gjenbrukt<sup>152</sup> «for å redusere bedriftens skjemavelde».

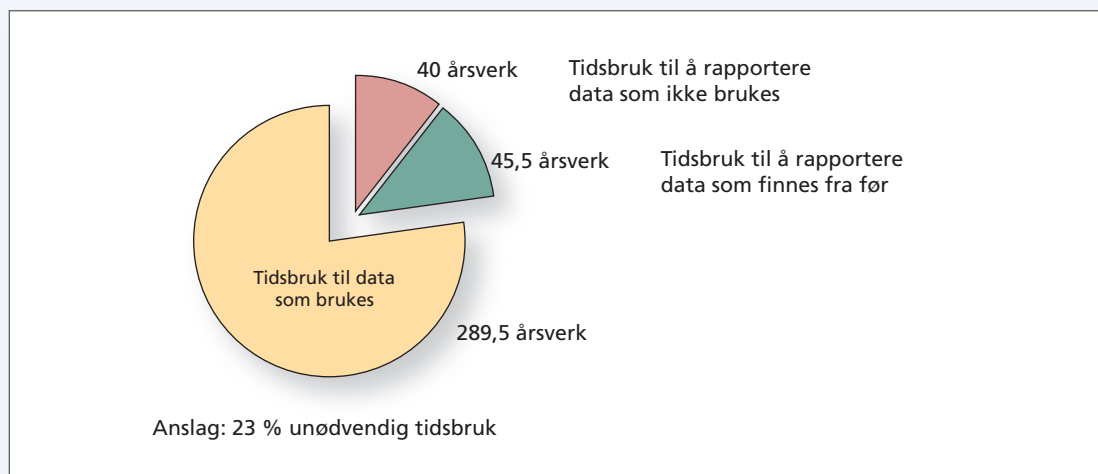
Nedenfor følger eksempler på dobbelrapportering:

- Fiskeridirektoratets «Fangstdagbok» ber om opplysninger om fartøyets navn og ulike kjennemerker i daglige dagbokføringer som er tilgjengelige i etatens eget register.
- I Mattilsynets skjema «Melding om import av næringsmidler fra EØS-land og tredjeland» skal det i papirversjonen gis opplysninger om import og mottaker. Tilsynet fører selv importørregister, og mottakerdata kan hentes via organisasjonsnummer/fødselsnummer. I tillegg inneholder skjemaet en del fortollingsinformasjon som senere må rapporteres på nytt til Tollvesenet.
- I Rikstrygdeverkets skjema «Inntekts- og skatteopplysninger for arbeidstaker» bes det om arbeidstakeropplysninger som er krevd inn av etaten tidligere, og skattekortopplysninger som finnes i skatteetaten. I skjema «Melding om yrkesskade/-sykdom» må avgiver oppgi grunndata

som finnes i Enhetsregisteret/Personregisteret, og data Rikstrygdeverket har i sitt eget arbeidstakerregister.

Skattedirektoratets aksjonærregisteroppgave spør om selskapsinformasjon som er registrert i Brønnøysund, og ber i tillegg om en del opplysninger som etaten har hentet inn før. I skjemaet «Samordnet registermelding» skal det ved nesten alle kjøps- og salgssituasjoner gis opplysninger om kjøper og selger med adresseopplysninger som allerede finnes i Enhetsregisteret. Aksjonærregisteroppgaven er tilgjengelig i Altinn. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet<sup>153</sup> har det av tekniske hensyn ikke vært mulig å få til optimal gjenbruk av interne opplysninger gjennom Altinn-løsningen. Dette vil endres i den nye Altinn-løsningen.

Hvis en ser de to forenklingssprinsippene sammen, viser undersøkelsene at innrapportering av opplysninger som ikke brukes, og opplysninger som finnes i det offentlige fra før, koster næringslivet 85,5 årsverk for de ti kartlagte skjemaene. Figur 8.4 viser et samlet bilde av unødvendig tidsbruk til utfylling av skjemaene.



Figur 8.4 Tidsbruk til utfylling av opplysninger som ikke brukes, eller som finnes fra før

<sup>150</sup> Internettversjonen av Skattedirektoratets aksjonærregisteroppgave blir ikke forhåndsutfyllt med kjente data. Oppgaven ligger i den felles statlige skjemaportalen Altinn som markedsføres med slik funksjonalitet.

<sup>151</sup> Skjemaet til Statens landbruksforvaltning og begge skjemaene til Skattedirektoratet. Statistisk sentralbyrå er unntatt fra plikten til å dele på data.

<sup>152</sup> Formelt har ikke etatene adgang til å levere sine skjemaedata til andre uten at gjenbruksklausulen eller liknende formuleringer er tatt med.

<sup>153</sup> Brev fra NHD til Riksrevisjonen av 01.04.05.

Figur 8.4 viser at unødvendig tidsbruk på grunn av innrapportering av data som ikke brukes, og dobbelrapportering utgjør 23 prosent av totalen. Skattedirektoratets aksjonærregisteroppgave står for 17 prosent av dette anslaget.

### 8.3.3 «Det offentlige skal tilby enklest mulig rapporteringsmåte»

I skjemagjennomgangen er det undersøkt i hvilken grad 14 indikatorer på skjemaenes brukervennlighet, innenfor kategoriene betingelser, struktur, veiledning, elektronisk løsning og kvalitetssikring<sup>154</sup>, er oppfylt. Figur 8.5 viser en sammenstilling av skjemaene og hvor brukervennlige skjemaene er.

Figuren viser at seks<sup>155</sup> av ti skjemaer oppfylder 50 prosent eller mer av indikatorene for brukervennlighet. Av disse oppfylder ett<sup>156</sup> skjema helt eller delvis samtlige av indikatorene, mens et<sup>157</sup> annet oppfylder 93 prosent, hvorav 23 prosent av disse er delvis oppfylt. Av de fire skjemaene som oppfylder mindre enn 50 prosent av indikatorene, kommer Arbeidsdirektoratets «Fremmøteskjema» og Toll- og avgiftsdirektoratets «Fartøysdeklarasjon» dårligst ut med 7 prosent oppfylte indikatorer og henholdsvis 7 og 36 prosent delvis oppfylte indikatorer.



Figur 8.5 Skjemaenes brukervennlighet

<sup>154</sup> Utvelgelsen av indikatorer tar utgangspunkt i læreboka for «skjemavett» (2000) som gir utdypende veiledning i praktiske forenklings- og forbedringstiltak knyttet til innkreving av skjemaer. Se revisjonskriteriene.

<sup>155</sup> Statistisk sentralbyrå, Statens landbruksforvaltning, Fiskeridirektoratet, Skattedirektoratet II og Rikstrygdeverket I.

<sup>156</sup> Statistisk sentralbyrå.

<sup>157</sup> Skjema til Statens landbruksforvaltning. Svakheter i skjemaet henger sammen med statistikkinnhenting på vegne av Statistisk sentralbyrå. Det framgår ikke at *formålet* med enkelte opplysninger ikke er søknadsbehandling, og *hjemmel* for å be om statistikkopplysningene er ikke klargjort. Den tredje «delvis»- verdien skyldes at konsekvenser av forsinket søknad ikke er klargjort.

Nedenfor følger eksempler på mangler ved skjemaenes brukervennlighet:

- Undersøkelsen viser at Arbeidsdirektoratets «Fremmøteskjemaet» og Toll- og avgiftsdirektoratets «Fartøysdeklarasjon» er de eneste skjemaene som ikke angir fristen for å levere skjemaet. Her oppgis verken en fastsatt dato eller en maksimumstid fra hendelse til melding. I tillegg omtaler fem<sup>158</sup> av ti skjemaer, inkludert tilhørende veiledningsskriv og følgebrev, ikke konsekvensene av manglende innsending.
- Videre viser undersøkelsen at åtte<sup>159</sup> av ti skjemaer ikke oppgir hvor en kan henvende seg for å få hjelp eller mer informasjon for å fylle ut skjemaet. For eksempel viser Arbeidsdirektoratet til en nettside for ytterligere opplysninger, men siden eksisterer ikke. Rikstrygdeverkets skjema for innteks- og skatteopplysninger for arbeidstakere viser til trygdeetatens nettsider og side på tekst-TV i tillegg til å oppgi telefonnummer til etatens servicetelefon. Ingen av disse kildene omtaler det aktuelle skjemaet eller denne oppgaveplikten. I tillegg mangler fire<sup>160</sup> av ti skjemaer beskrivelse av formål.<sup>161</sup>
- Fem<sup>162</sup> av ti skjemaer kan sendes inn elektronisk, mens tre<sup>163</sup> skjemaer finnes utelukkende som kopier av papirutgaven på Internett.<sup>164</sup> To<sup>165</sup> skjemaer finnes i begge utformingene.
- Fire<sup>166</sup> av de ti skjemaene har gjennomgripende vært testet på relevante brukere før ferdigstillelse, og for to<sup>167</sup> av disse skjemaene finnes det rutiner for tilbakemelding om brukerkommentarer.

#### 8.4 BRUK AV GRUNNDATA FRA ENHETSREGISTERET

Enhetsregisteret (ER) samler inn en rekke grunndata om næringslivet og offentlige virksomheter. Formålet er å fremme effektiv utnyttelse og samordnet bruk av offentlige opplysninger om private virksom-

heter og offentlige etater.<sup>168</sup> Med grunndata menes opplysninger om juridiske personer, enkeltmannsforetak og andre registreringsenheter som for eksempel enhetenes organisasjonsnummer, navn, adresse, organisasjonsform, næring, revisor, regnskapsfører, styremedlemmer og ledelse. I stedet for at hver offentlig virksomhet sender ut hvert sitt skjema til bedriftene, kan en gjennom ER utveksle tilgjengelig informasjon og dermed bidra til å redusere omfanget av skjemaer fra det offentlige. Gjenbruk av grunndataopplysninger skjer i hovedsak ved at offentlige virksomheter ber om grunndata fra ER som blir koblet til allerede innhentede opplysninger om de enkelte bedriftene. I en del tilfeller blir de innhentede grunndataene forhåndsutfylt i virksomhetenes skjemaer før de blir sendt til de enkelte bedriftene, enten som papirskjema eller i elektronisk form.

Oppgaveregisterets undersøkelse av hvilke opplysninger offentlige virksomheter ber om i skjemaer til næringslivet, viser at det i 542 skjemaer som inneholder grunndata, er identifisert 3 113 grunddataposter<sup>169</sup> eller spørsmål om opplysninger som også er registrert i ER. I gjennomsnitt tilsvaret dette 5,7 grunddataposter i hvert enkelt av de undersøkte skjemaene. Videre viser undersøkelsen at det er informasjon om enhetenes adresser (1 776 grunddataposter) som de offentlige virksomhetene i størst grad ber ulike næringsdrivende om. Andre hovedtyper av grunndataopplysninger som er registrert i ER, og som offentlige virksomheter ber om, er blant annet navn på innsender og avdeling (641 grunddataposter) og hvem som innehar ulike roller i enhetene (350 grunddataposter). Det er i tillegg identifisert 345 andre typer grunddataposter i de undersøkte skjemaene.

I de 542 skjemaene som er undersøkt, er det videre identifisert 357 grunddataposter eller spørsmål om enhetenes organisasjonsnummer. I motsetning til de andre typene av grunndata er dette informasjon som det er nødvendig at bedriftene gir opplysninger om for at andre typer grunndata fra Enhetsregisteret skal kunne nyttegjøres. Av de 46 statlige virksomhetene som er med i undersøkelsen, er det 18 virksomheter som ikke ber om organisasjonsnummer i noen av sine skjemaer<sup>170</sup>. Blant de 28 andre virksomhetene

<sup>158</sup> Skjemaet til Toll- og avgiftsdirektoratet, Mattilsynet, Arbeidsdirektoratet og begge skjemaene til Skattedirektoratet.

<sup>159</sup> Aetat, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Rikstrygdeverket I, Rikstrygdeverket II, Skattedirektoratet II, Statens landbruksforvaltning og Toll- og avgiftsdirektoratet.

<sup>160</sup> Skjemaet til Toll- og avgiftsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Arbeidsdirektoratet.

<sup>161</sup> Da har vi holdt utenfor skjemaer hvor formålet lar seg utlede av navnet på skjemaet.

<sup>162</sup> Mattilsynet, Skattedirektoratet I, Skattedirektoratet II, Statens landbruksforvaltning og Statistisk sentralbyrå.

<sup>163</sup> Begge skjemaene til Rikstrygdeverket og Toll- og avgiftsdirektoratets skjema.

<sup>164</sup> Aetats og Fiskeridirektoratets skjema ligger ikke på Internett.

<sup>165</sup> Begge skjemaene til Skattedirektoratet.

<sup>166</sup> Skjemaet til Statistisk sentralbyrå, Statens landbruksforvaltning (er testet for den elektroniske utgaven av skjemaet) og begge skjemaene til Skattedirektoratet (her ble Skattedirektoratet I testet på profesjonelle brukere (regnskapsførere og revisorer)).

<sup>167</sup> Statistisk sentralbyrå og Statens landbruksforvaltning.

<sup>168</sup> Enhetsregisterets formål sammenfaller således med prinsippet om at næringsdrivende aldri skal måtte gi samme opplysning flere ganger til det offentlige, som er behandlet i de ti utvalgte skjemaene overfor.

<sup>169</sup> I dette totaltallet er det trukket fra 357 grunddataposter om bedriftenes organisasjonsnummer, som ikke nødvendigvis vil være nødvendig å be bedriftene om å oppgi, jf. avsnitt nedenfor.

<sup>170</sup> Nærings- og handelsdepartementet presiserer i sitt brev av 01.04.2005 til Riksrevisjonen at det faktum at 18 virksomheter ikke har registrert datadefinisjoner for organisasjonsnummer i Oppgaveregisterets database, ikke betyr at virksomheten ikke bruker organisasjonsnummer. Departementet påpeker videre at dette kan like gjerne være et resultat av at Oppgaveregisteret på det tidspunkt skjemaene ble registrert, ikke hadde praksis med å kode denne typen felt.

er det Skipsregistrene, Fiskeridirektoratet og Statens landbruksforvaltning som har rapportert til Oppgaveregisteret at de gjenbraker opplysninger fra ER i sine skjemaer. I tillegg blir enkelte elektroniske skjemaer i Altinn fra Skattedirektoratet (ca. 80 skjemaer), Konkurransetilsynet (to skjemaer) og Statistisk sentralbyrå (åtte skjemaer) forhåndsutfylt med enkelte grunndata som organisasjonsnummer, navn og adresse hentet fra Enhetsregisteret.

I en utvidet årskontroll av de statlige oppgavepliktene som Oppgaveregisteret har gjennomført i 2004, oppgir 29 av 39 statlige virksomheter, eller 74 prosent, at de dekker sitt behov for grunndata knyttet til oppgavepliktene helt eller delvis gjennom egne

datainnsamlinger fra næringslivet. Det er 14 virksomheter (35 prosent) som oppgir at de helt eller delvis innhenter grunndata fra Enhetsregisteret, og sju virksomheter (18 prosent) oppgir at de benytter grunndata fra Enhetsregisteret via en privat distributør.<sup>171</sup>

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet<sup>172</sup> har det lenge vært arbeidet for å få gode tekniske løsninger på plass for å få til en sikker og rimelig utveksling av informasjon mellom Enhetsregisteret og offentlige etater. Ved etableringen av en webservice-tjeneste kom en slik løsning på plass i november 2004.

<sup>171</sup> En virksomhet har ikke svart på Oppgaveregisterets utvidede årskontroll.

<sup>172</sup> Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen av 01.04.05.

## 9 Vurderinger

Undersøkelsen av utviklingen i skjemabelastningen fra 1998 og fram til første halvår 2004 viser at det samlet sett har vært en marginal belastningsreduksjon på 2,9 prosent for næringslivet. En viktig forklaring til den beskjedne belastningsreduksjonen er at de etatene som belaster mest, har hatt en relativt liten belastningsreduksjon på sine områder.

Undersøkelsen viser at i perioden 1989–2003 er det den årlige produksjonen av sentrale forskrifter som vokser klart mest. Produksjonen av lover og lokale forskrifter er nokså stabil. Undersøkelsen viser også at omfanget målt i antall tegn av sentrale forskrifter som næringslivet må forholde seg til, har økt med 12,5 prosent i perioden 2002–2004.

Undersøkelsen viser at det er manglende etterlevelse av instruksjoner og veiledninger i departementene og etatenes regelverksarbeid rettet mot næringslivet. I regelverksarbeidet synliggjøres ikke konsekvensene for næringslivet av nytt regelverk. For eksempel har bare en av de sju gjennomgåtte sakene tallfestet konsekvensene for næringslivet i konsekvensutredningen. I de overordnede strategiene til skjemaansvarlige etater er arbeidet med skjemaforenkling i liten grad nedfelt, og undersøkelsen viser at mange etater ber om opplysninger fra næringslivet som ikke benyttes eller kan hentes fra Enhetsregisteret. De enkelte fagdepartementene har et forenklingsansvar ved å innrette det løpende regelverksarbeidet slik at produksjonen av nytt regelverk ikke belaster næringslivet unødige. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om arbeidet med å redusere næringslivets regel- og skjemabelastning er godt nok forankret i fagdepartementene og etatene.

Regjeringens hovedvirkemiddel i forenklingsarbeidet har vært å gjennomføre en rekke forenklingstiltak i tre ulike handlingsplaner. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i tiltakenes omfang og innretning, og i varierende grad støtter de ulike forenklingstiltakene opp om handlingsplanenes overordnede mål. Nærings- og handelsdepartementet har et særlig ansvar for arbeidet med å forenkle regelverket og redusere skjemabelastningen for næringslivet både gjennom egne tiltak på området og som samordningsansvarlig departement. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet har hatt tilstrekkelig gjennomslagskraft overfor den øvrige forvaltningen i arbeidet med å forenkle regelverket og redusere skjemabelastningen for næringslivet.

### 9.1 RESULTATOPPNÅELSE

Undersøkelsen viser at den årlige produksjonen av de sentrale forskriftene både i antall bestemmelser og i omfang har mer enn doblet seg i perioden 1991–2003. Det har vært en mindre nedgang (3,3 prosent) i antall gjeldende sentrale forskrifter i perioden 2002–2004. Samtidig har omfanget målt i antall tegn i de gjeldende sentrale forskriftene økt med 12,5 prosent i samme periode. Denne utviklingen sammenfaller med hvordan små og mellomstore bedrifter opplever regelverksbelastningen. I spørreskjemaundersøkelsen blant et utvalg norske bedrifter oppgir 59 prosent at de opplever å måtte forholde seg til flere regler i 2005 enn for to–tre år siden. Halvparten av bedriftene er også uenige i at de nå bruker mindre tid og ressurser på å etterleve det aktuelle regelverket i 2005 enn for to–tre år siden, og 40 prosent av bedriftene mener at regelverket er blitt vanskeligere å forstå.

Bedriftenes opplevelse av regelverksbelastningen i Norge viser at næringslivet fremdeles i betydelig grad opplever det offentlige regelverket som unødig belastende. Det er samtidig en del bedrifter som er mer positive til utviklingen, blant annet oppgir 23 prosent av bedriftene at det er blitt lettere å finne fram til reglene som gjelder for virksomheten. Stortingets næringskomité har flere ganger pekt på behovet for at omfanget av lover og regler som næringslivet må forholde seg til, må reduseres. Selv om det er oppnådd resultater på enkeltområder, viser undersøkelsen at regelverket som næringslivet totalt sett må forholde seg til, ikke har blitt mindre i omfang.

Undersøkelsen viser at skjemabelastningen for næringslivet i perioden 1998 til første halvår 2004 er redusert med 2,9 prosent. For næringslivet utgjør denne reduksjonen 200 årsverk av en total skjemabelastning på 6 722 årsverk. Nærings- og handelsdepartementet har beregnet at utviklingen i skjemabelastningen for et gjennomsnittlig foretak er blitt redusert med 15 prosent i perioden 1998–2003. I departementets tall er det ikke korrigert for variasjon i antall bedrifter i perioden.

Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet belaster næringslivet mest og står for henholdsvis 75,5 og 10,9 prosent av den totale skjemabelastningen. Disse to etatene har i perioden 1999 til første halvår 2004 redusert skjemabelastningen med henholdsvis 3 og 0,8 prosent. Blant andre etater som forvalter en merkbar andel av skjemabelastningen, har verken Rikstrygdeverket eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap bidratt til den sam-

lede belastningsreduksjonen i perioden. Enkelte andre skjemaforvaltere har gjort sitt til å redusere skjemabelastningen, men fordi de største reduksjonene er knyttet til etater og forvaltningsområder som bare utgjør en liten andel av den totale skjemabelastningen, har det samlede belastningsnivået for næringslivet ikke endret seg vesentlig i perioden.

Skjemabelastning er ikke bare et spørsmål om kostnader og belastning i timer, men handler også om hvordan bedriftene subjektivt opplever belastningen. I undersøkelsen oppgir 37 prosent av bedriftene at rapporteringen til det offentlige alt i alt er blitt bedre de to–tre siste årene. Svarene er imidlertid ikke entydige: 24 prosent av bedriftene er samtidig ikke enige i at belastningen er blitt bedre. Videre mener 49 prosent av bedriftene at de fremdeles må svare på de samme spørsmålene mange ganger, og 39 prosent av bedriftene mener at de bruker mer tid og ressurser på å fylle ut skjemaene nå enn for to–tre år siden.

Elektronisk innrapportering for bedriftene har siden slutten av 1990-tallet vært et prioritert satsingsområde for ulike regjeringer og er i handlingsplanen fra 2002 definert som det viktigste tiltaket i arbeidet med å redusere innrapporteringsbyrdene for næringslivet. Undersøkelsen viser at litt over halvparten av bedriftene benytter elektronisk innrapportering så sant det er mulig. Av de bedriftene som oppgir at de sender inn skjema over Internett, svarer 73 prosent at rapportering over Internett har redusert belastningen ved innlevering av offentlige skjemaer. Bedriftene peker samtidig på at flere ulike nettsted og passord og tungvint utfylling på Internett er viktige hindre for at bedriftene i større grad har benyttet elektronisk innrapportering.

Den systematiske gjennomgangen av handlingsplanene viser at det er stor variasjon i mål og aktivitetsbeskrivelser for de 167 forenklingstiltakene, både med hensyn til i hvilken grad målsettingene er konkretisert, omfanget av aktivitetene for de enkelte tiltakene og hvilke områder tiltakene er rettet mot. For mange av forenklingstiltakene er målformuleringene svært overordnet, og det er et fåtall av tiltaksbeskrivelsene som omtaler konkrete forventninger til belastningsreducerende virkninger. For flere av tiltakene framstår det også som uklart hvilke faktiske aktiviteter det er planlagt å gjennomføre. Når vi ser på innretningen av tiltakene i handlingsplanen, viser undersøkelsen at den største andelen av tiltak (71 av i alt 167) som er lansert i perioden, er administrative forenklingstiltak. Det er i særlig grad forvaltningsinterne oppgaver som er vektlagt, mens færre tiltak retter seg mot å redusere omfanget av regelverk (32 tiltak) og offentlige skjemaer (28 tiltak). Samlet sett viser gjennomgangen at tiltaksmålene, aktivitetene og innretningen av forenklingstiltakene som de ulike departementene har hatt ansvar for å gjennomføre, ikke i tilstrekkelig grad har vært rettet inn mot og bidratt til å redusere nærings-

livets belastning av offentlig regelverk og skjemaer.

## 9.2 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FOR NÆRINGS- LIVET I REGELPROSESSER

Undersøkelsen av utvalgte regelprosesser som har medført ny eller endret oppgaveplikt for næringslivet de senere årene, viser at seks av de sju gjennomgåtte sakene ikke er forelagt Nærings- og handelsdepartementet før alminnelig høring. Det er dermed ikke vurdert om konsekvensene for næringslivet er tilfredsstillende utredet.

Undersøkelsen viser videre at det i de fleste av disse sakene er mangler ved vurderingene av økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet. Det er særlig mangler ved tallfesting av konsekvensene. I seks av de gjennomgåtte sakene er kostnadene i forbindelse med etterlevelse av det aktuelle regelverket ikke beregnet eller synliggjort. Dette sammenfaller med resultatene i OECDs landrapport, der det framheves at konsekvensvurderingene i den norske offentlige forvaltningen har en tendens til å fokusere på offentlige virkninger av tiltaket, mens effekter for konkurranse, næringsliv og forbrukere er viet mindre oppmerksomhet. Næringskomiteen i Stortinget har i ulike sammenhenger understreket at det er viktig at nytt lov- og regelverk blir kritisk analysert før vedtakelse og gjennomføring, og at kostnadene som regelverket påfører bedrifter, blir vurdert. Den manglende kvaliteten i konsekvensutredningene for de gjennomgåtte sakene gir grunn til å stille spørsmål ved om beslutningsgrunnlaget for de vedtakene som fattes, er tilfredsstillende utredet når det gjelder å belyse konsekvensene av regelverk som påfører næringslivet oppgaveplikter.

Undersøkelsen viser at seks av de sju gjennomgåtte sakene ikke inneholder omtale av etterkontroll eller evalueringer for å undersøke om regelverket virker etter sin hensikt. Sett i sammenheng med at noen av de statlige virksomhetene i konsekvensvurderingene uttrykker at det er vanskelig å beregne nytte og kostnad av de foreslåtte tiltakene, er det grunn til å stille spørsmål ved om ikke de ansvarlige virksomhetene i større grad burde tatt standpunkt til spørsmål om etterkontroll allerede ved forberedelsen av lover og forskrifter.

Undersøkelsen viser for øvrig at det ikke er sendt fullstendig melding til Oppgaveregisteret før regelendringen har trådt i kraft for noen av de sju gjennomgåtte sakene, slik Oppgaveregisterloven krever. Undersøkelsen viser også at bare i en av sakene har Oppgaveregisteret vært høringsinstans i forbindelse med regelverksprosesser. Manglende etterlevelse av oppgaveregisterloven kan skyldes etatenes manglende interne rutiner og kunnskaper om Oppgaveregisterets rolle i regelverksprosesser. For å sikre effektiv



samordning av oppgavepliktene slik at de ikke belastar næringslivet unødige, er det viktig at kravene i oppgaveregisterloven blir oppfylt. Samlet sett viser undersøkelsen at Oppgaveregisteret i for liten grad får tilstrekkelig og rettidig informasjon fra etatene. Samtidig kan det synes som om Oppgaveregisteret kan være mer aktivt i oppfølgingen av departementers og etaters manglende etterlevelse av loven, slik at arbeidet med å redusere næringslivets skjemabelastning blir mest mulig effektivt.

### **9.3 TILRETTELEGGING AV INNRAPPORTERING TIL DET OFFENTLIGE**

En måte etatene kan forankre arbeidet med å redusere næringslivets skjemabelastning i forvaltningen på, er å utarbeide overordnede strategier og mål for forenklingarbeidet i overordnede styringsdokumenter og på aktuelle enkeltområder.

Undersøkelsen viser at det i tre av åtte undersøkte etater ikke er formulert strategier eller mål med sikte på å redusere skjemabelastningen for næringslivet. Tre etater har satt mål om skjemaforenkling i enkeltprosjekter eller på enkeltområder, og to etater omtaler arbeid med å redusere skjemabelastningen i overordnede strategidokumenter for virksomheten. Manglende fokus på skjemaforenkling for næringslivet i de overordnede strategiene gir grunn til å stille

spørsmål ved om forankringen av arbeidet med å forenkle innrapporteringen til det offentlige er god nok i de undersøkte etatene.

Undersøkelsen av i hvilken grad ti skjemaplikter er tilrettelagt med sikte på å begrense næringslivets skjemabelastning, viser at i to av skjemaene blir det bedt om opplysninger som ikke brukes, og at det i seks av skjemaene blir bedt om opplysninger som allerede er innhentet, og er tilgjengelige i staten. Samlet utgjør dette en merbelastning for næringslivet i form av unødig skjemautfylling tilsvarende 23 prosent av den totale tiden bedriftene bruker på å fylle ut de ti skjemaene. Undersøkelsen viser også at det er store variasjoner med hensyn til i hvilken grad de ti skjemaene oppfyller generelle krav til brukervennlighet og kvalitet.

Ved å gjenbruke grunddataopplysninger fra Enhetsregisteret skal offentlige etater bidra til å redusere oppgavepliktene for næringslivet. I en undersøkelse som Oppgaveregisteret gjennomførte i 2004, blir det identifisert i overkant av 3 000 spørsmål som allerede er samlet inn av Enhetsregisteret. Videre oppgir 29 av de 39 skjemaetatene i undersøkelsen til Oppgaveregisteret at de helt eller delvis dekker sitt behov for grunddata om næringslivet gjennom egne datainnsamlinger. Det er grunn til å stille spørsmål ved om det offentlige i tilstrekkelig grad har utnyttet potensialet for å tilrettelegge skjemapliktene slik at næringslivets skjemabelastning begrenses mest mulig.