



Nærings- og fiskeridepartementet

Veileder

Utredning av konsekvenser for næringslivet

– en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak







Nærings- og fiskeridepartementet

Utredning av konsekvenser for næringslivet

– en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak

Forord

Veilederen skal bidra til å sikre faglig gode vurderinger av næringsvirkningene når nytt regelverk eller andre tiltak planlegges. I tillegg gis det informasjon om plikter som forvaltningen har på Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde, når nye tiltak fremmes. Veilederen supplerer og skal brukes sammen med veileder til utredningsinstruksen og andre relevante veiledninger. Målgruppen er alle i forvaltningen som arbeider med næringsøkonomiske problemstillinger og konsekvensvurderinger av disse.

Utforming av veilederen har vært et samarbeid mellom Nærings- og fiskeridepartementet, Regelrådet og Brønnøysundregistrene som alle har veiledningsplikter på området.

Innhold

1	Innledning	9
1.1	Bruk av veilederen	9
1.2	Veilederens innhold og oppbygning	10
1.3	Tidlig involvering av berørt næringsliv	10
2	Utredning av virkninger for næringslivet	11
2.1	Beskrivelse av problem og mål	12
2.2	Kartlegging av relevante tiltak	12
2.3	Prinsipielle spørsmål	15
2.4	Kartlegging av virkninger	15
2.5	Sammenligning og anbefaling av tiltak	22
2.6	Forutsetningene for en vellykket gjennomføring	23
3	Veiledning, ressurser og plikter	25
3.1	Regelrådet kan gi veiledning og bistand	25
3.2	Oppgaveregisteret skal ha melding om nye informasjonskrav	25
3.3	Felles datakatalog – en ressurs for gjenbruk av data	26
3.4	Registeret for offentlig støtte skal ha melding om tildelinger	26
4	Beregning av administrative kostnader	29
4.1	Definisjon av administrative kostnader	29
4.2	Pris	31
4.3	Antall aktiviteter	32
4.4	Eksempel	32
	Noter	34
	Referanser	36

1 Innledning

Fra et verdiskapingsperspektiv bør byrdene som pålegges næringslivet gjennom reguleringer, ikke være større enn *nødvendig, og nytten bør være større enn kostnadene* samlet sett. Når nytt regelverk eller andre tiltak utredes, bør det letes etter løsninger som kan oppnå målet på den mest effektive måten. I tillegg til å bygge opp under målet om størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, vil dette også bidra til å skape aksept og forståelse for tiltaket.

1.1 Bruk av veilederen

Veilederen skal bidra til å sikre en faglig god vurdering av næringsvirkningene av tiltak. Veilederen erstatter den tidligere veilederen om næringsøkonomiske konsekvensvurderinger fra 2000.¹ Fremstillingen legger vekt på arbeid med nytt eller endret regelverk, men er også relevant for utredning av virkninger av andre tiltak.

Veilederen er rettet mot utredninger etter [utredningsinstruksen](#) og skal supplere og brukes sammen med [veileder til utredningsinstruksen](#).² Av hensyn til brukervennlighet og gjenkjennbar struktur forekommer i denne veilederen noen gjentakelser fra veileder til utredningsinstruksen. Men det understrekes at denne veilederen er et supplement, og ikke et substitutt til veileder til utredningsinstruksen. Denne veilederen er avgrenset til å gi utdypende råd om hva som er viktig å huske på dersom tiltaket forventes å påvirke markeder og næringsliv.

Andre nyttige ressurser er:

- [Rundskriv](#) om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser gjelder alle økonomiske utredninger av statlige tiltak.³
- [Veileder i samfunnsøkonomisk analyse](#).⁴
- Veileder for utvalgsarbeid i staten.⁵
- [Lovteknikk og lovforberedelse](#). Veiledning om lov- og forskriftsarbeid.⁶

I likhet med utredningsinstruksen gjelder denne veilederen både for tiltak som er nasjonale initiativer, og for utredning av virkninger av EØS-regelverk som skal gjennomføres i norsk regelverk. Utredningsinstruksens krav gjelder selv om det allerede er besluttet på politisk nivå å gjennomføre et tiltak.

1.2 Veilederens innhold og oppbygning

Kapittel 2 i denne veilederen om næringsøkonomiske konsekvensvurderinger følger samme struktur som minimumskravene til utredninger fastsatt i utredningsinstruksens punkt 2-1 (se boks 1). Hvert av minimumsspørsmålene er gitt en egen overskrift (2.1–2.6) hvor det løftes frem hva som er særlig viktig å utrede under hvert minimumsspørsmål dersom tiltaket påvirker næringsliv. Hovedvekten i denne veilederen er på spørsmål 4 om kartlegging av virkninger. I kapittel 4 gis utdypende informasjon om beregning av administrative kostnader.

Kapittel 3 gir en omtale av ulike ressurser og plikter som kan være relevante når tiltak som påvirker næringslivet, utredes. I 3.1 omtales muligheten for veiledning og bistand fra Regelrådet. I 3.2 omtales plikten til å melde fra til Oppgaveregisteret dersom tiltaket som utredes innebærer innhenting av opplysninger fra næringslivet. I 3.3 omtales Felles datakatalog, som er en nyttig ressurs for å få oversikt over data og begreper som andre offentlige virksomheter besitter og bruker. I 3.4 er det informasjon om meldeplikt til Registeret for offentlig støtte og tilhørende regelverk.

1.3 Tidlig involvering av berørt næringsliv

Utredningsinstruksens punkt 3-1 slår fast at de som berøres av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Dette kan gjøres på mange måter, herunder gjennom dialogmøter, konferanser eller invitasjon til å gi skriftlige innspill tidlig i prosessen.

Involvering bør skje på et tidspunkt hvor mottatte innspill fortsatt kan påvirke valg og utforming av tiltak, men involvering behøver ikke være tidligst mulig. Derimot er det tale om å finne det rette tidspunkt for involvering der de viktigste problemstillingene er avklart slik at man kan få mest mulig relevante innspill. Det bør være åpenhet om hvilke innspill som er mottatt, og hvordan disse har påvirket prosessen.

Tidlig involvering kan forbedre utredningen og effektivisere, men ikke erstatte, en senere høringsrunde som gjennomføres når utredningen er ferdig. Før utredningen sendes på høring, skal utredningsinstruksens krav til innhold og omfang være oppfylt.

2 Utredning av virkninger for næringslivet

Utredningsinstruksen setter generelle krav til statlige utredninger av alle typer tiltak i alle sektorer. Denne veilederen er avgrenset til å gi utdypende råd om hva som er viktig å huske på dersom tiltaket forventes å påvirke markeder og berørt næringsliv. De fleste tiltak vil påvirke både næringsliv og andre grupper. Utredning av næringsøkonomiske konsekvenser må derfor ofte suppleres med utredning av virkninger for andre berørte for å bli en fullstendig utredning i henhold til utredningsinstruksen.

Boks 1: De seks minimumsspørsmålene

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

Utredningsinstruksen 2-1

Utredningsinstruksen minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger, er vist i boks 1. Hvor omfattende og grundig hvert av minimumsspørsmålene bør utredes avhenger av hvor omfattende virkningene av tiltaket forventes å være. Valg av utredningsnivå (minimumsanalyse, forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse) bør vurderes tidlig for å kunne tilpasse tidsplan, ressursbruk og behov for tidlig innhenting av informasjon fra for eksempel berørt næringsliv. Se utredningsinstruksen punkt 2-2 for veiledning om valg av utredningsnivå.⁷

Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.⁸ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser har utfyllende veiledning knyttet til de seks minimumsspørsmålene og kan være et nyttig oppslagsverk også ved mindre omfattende utredninger.⁹

Sett fra næringslivets ståsted er det summen av alle tiltak som avgjør hvordan nye tiltak, for eksempel i form av plikter, rettigheter og kostnader, påvirker ressursbruken. Virkningene av nye tiltak må derfor ses i sammenheng med hvilke ordninger som allerede finnes på området.

2.1 Beskrivelse av problem og mål

Hva er problemet og hva vil vi oppnå? Dette dreier seg ikke bare om å løse utfordringer vi har i dag, men også om å se muligheter som ikke er realisert, for eksempel tilrettelegge for bruk av ny teknologi. En god beskrivelse av omfanget av problemet og en god målforståelse letter arbeidet med å besvare de fem andre minimumsspørsmålene fra utredningsinstruksen. For å finne en god problembeskrivelse og gode mål er det viktig å tenke gjennom følgende:

- Hvordan påvirker problemet verdiskapingen?
- Eksisterer det en markedssvikt på området?
- Hvordan forventes problemet å utvikle seg fremover dersom det ikke gjennomføres nye tiltak?
- Hvorfor er det behov for offentlig inngripen gjennom tiltak?

Formuler tydelig hvilke mål som ønskes oppnådd. Klare og etterprøvbare mål er viktig for at man senere i utredningen skal kunne:

- identifisere relevante tiltak (jf. 2.2),
- vurdere alternativer opp mot hverandre (jf. 2.5) og
- evaluere måloppnåelse der det er aktuelt (jf. 2.6).

2.2 Kartlegging av relevante tiltak

Hvilke tiltak er relevante? Beslutningsgrunnlaget styrkes normalt av at flere alternativer og kombinasjoner omtales. Alternativer som ikke er aktuelle, kan legges bort med en kort begrunnelse. Dersom kun ett alternativ utredes, kan lett mer effektive løsninger på problemet bli oversett.

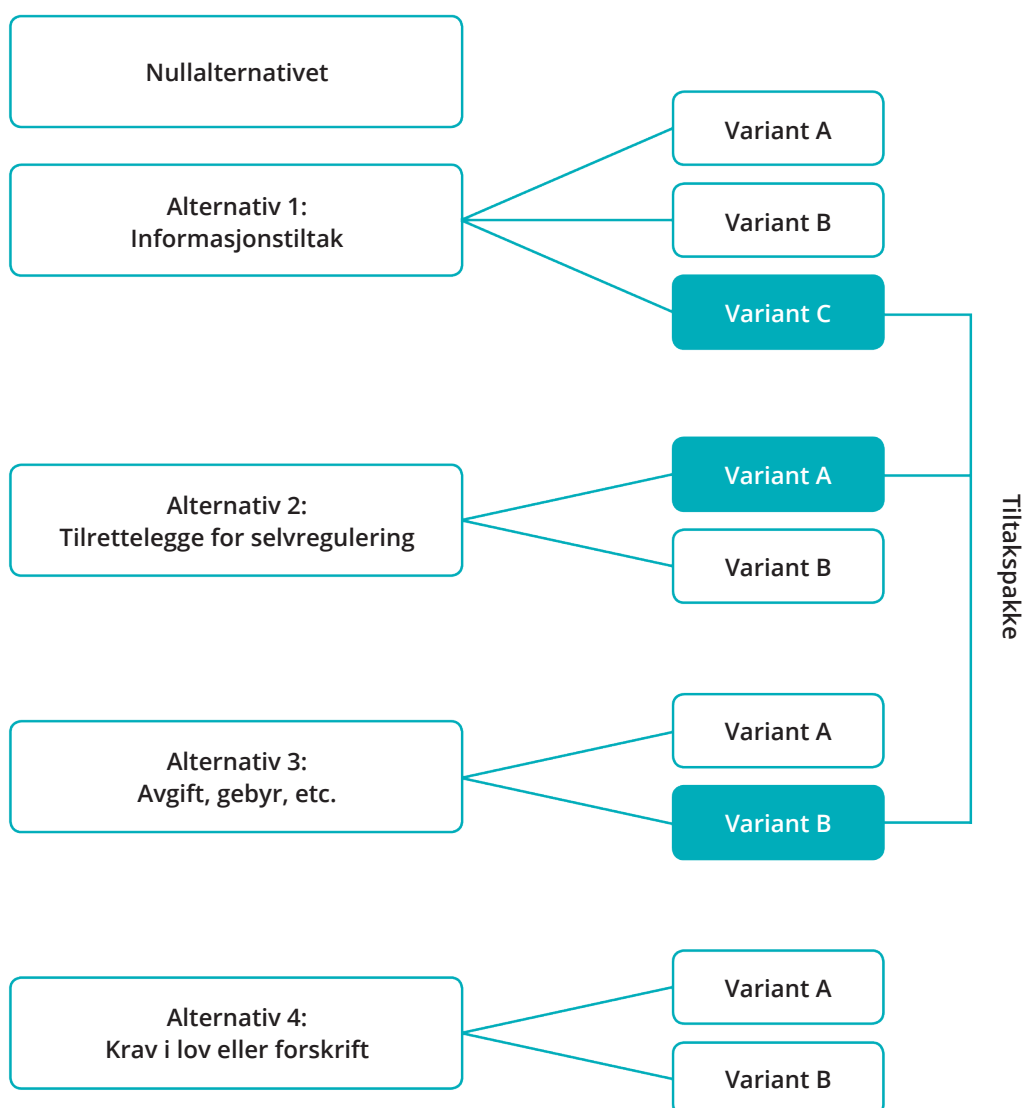
Selv om det er sterke politiske føringer for å velge et bestemt alternativ, er det en plikt etter utredningsinstruksen, både for det faglige embetsverket og politisk ansvarlige, å utarbeide et beslutningsgrunnlag der relevante alternativer blir vurdert.

2.2.1 Dagens situasjon er sammenligningsgrunnlag

Sammenligningsgrunnlaget for nye tiltak som utredes skal alltid være dagens situasjon, altså beskrivelsen av forventet utvikling uten nye tiltak (se punkt 2.1). Dette kalles nullalternativet. Det skal være et realistisk alternativ som beskriver sannsynlig fremtidig utvikling dersom nye tiltak ikke gjennomføres. Det vises til veileder i samfunnsøkonomiske analyser for nærmere forklaring av nullalternativet.¹⁰

2.2.2 Vurder ulike virkemidler og tiltakspakker

Vurder alternative tiltak som innebærer bruk av ulike typer virkemidler (reguleringer, økonomiske, pedagogiske) eller kombinasjoner av disse, såkalte tiltakspakker. Vurder også ulike varianter og utforminger av en eventuell regulering eller andre tiltak. Se illustrasjon i figur 1 nedenfor.



Figur 1: Eksempel på sammensetning av tiltakspakke basert på bruk av ulike typer virkemidler.

I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å bruke kombinasjoner av virkemidler eller iverksette flere tiltak samtidig for å løse et problem. Ulike tiltak kan da settes sammen i en tiltakspakke. Kanskje vil best virkning oppnås gjennom for eksempel en kombinasjon av tilgjengeliggjøring av informasjonsmateriale og maler (alternativ 1, variant C), tilrettelegge for utarbeidelse av en bransjenorm (alternativ 2, variant A) og innføring av en avgift (alternativ 3, variant B). Vurder om det er tilgrensende regelverk som bør endres samtidig, for både å oppnå målet på en god måte og samtidig forenkle.

2.2.3 Synliggjør nasjonalt handlingsrom i EU-regelverk

Ved utredning av konsekvenser av å gjennomføre EU-regelverk i norsk rett skal det fremgå hvilke konsekvenser en minimumsgjennomføring av EU-regelverket vil ha sammenlignet med dagens gjeldende rett (nullalternativet). Selv om handlingsrommet for tilpasninger kan være begrenset, gir dette grunnlag for å vurdere behov for supplerende tiltak som kan avbøte uheldige virkninger for berørte eller bedre måloppnåelsen. For beslutningsgrunnlaget er det også viktig at handlingsrommet for nasjonale tilpasninger synliggjøres. Der det er handlingsrom for å gjøre hensiktsmessige nasjonale tilpasninger, bør alternativer utredes.

2.2.4 Råd om utforming av tiltak

For å lete etter alternative tiltak og alternative utforminger av disse, er det viktig først å ha definert hvilke mål som ønskes oppnådd, jf. 2.1. Deretter kan man tenke kreativt på hvordan tiltaket bør innrettes for å oppnå ønsket tilstand eller adferd på enklest mulig måte for berørte parter.

Ved utforming av tiltak er det viktig å vurdere blant annet:

- Vurder ulike typer virkemidler og tiltakspakker. Kan supplerende tiltak gi bedre måloppnåelse eller spare tid for berørte? Eksempler kan være avbøtende tiltak som utjevner fordelingsvirkninger,¹¹ tilrettelegger for selvregulering, påvirker adferd i ønsket retning (såkalt dulting), eller gir veiledning.
- Er tiltaket robust mot andre mulige utviklingstrekk? Vil løsningen fungere gjennom teknologiske og markedsmessige endringer? Vurder for eksempel ikke bare hvordan dagens behov kan møtes med digitale løsninger, men også hvordan digitale løsninger åpner nye muligheter.
- Vurder ulike ambisjonsnivå for tiltaket. Myndighetene har ofte valget mellom ulike grader av måloppnåelse når en ny regulering eller annet tiltak skal utformes. En måloppnåelse på 100 prosent kan være uforholdsmessig kostbart både å etterleve for de berørte og å håndheve for myndighetene. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten kan bli større hvis kravene reduseres noe.
- Vurder om regelverk kan stille krav til effekt eller resultat, heller enn detaljerte krav til for eksempel teknisk løsning. Prestasjonsbaserte krav fremmer innovasjon, og gir bedriftene insentiver til å velge eller utvikle produksjonsmetoder og andre tilpasninger som oppfyller kravene billigere enn løsninger pålagt av myndighetene.
- Dersom tiltaket innebærer nye eller endrede rapporteringsplikter for næringslivet, meld fra til Oppgaveregisteret og sjekk Felles datakatalog for muligheter for samordnet innrapportering, gjenbruk av data og begreper. Velg formuleringer, språk, systemer og rutiner for rapportering som reduserer tidsbruk og kostnader for dem som skal rapportere.

- Vurder om andre land har tatt opp tilsvarende problemstilling, og skaff en oversikt over hvilke tiltak som er iverksatt der og hvorfor. Vurder om erfaringene er overførbare.
- Finnes det, eller er det under utarbeidelse, internasjonale reguleringer på området? I så fall er det et nærliggende alternativ å vurdere om disse er tilstrekkelige for norske forhold. Dersom det er et alternativ å ha strengere norske reguleringer på områder der næringslivet opererer i internasjonal konkurranse, bør det belyses hvordan regelverket vil påvirke norsk verdiskaping. Dette gjelder for eksempel dersom det er aktuelt å gjennomføre EU-regelverk på mer enn minimumsnivå, såkalt *gold-plating*. Beslutningsgrunnlaget vil da ofte styrkes av at det settes opp klare alternativer som viser hva handlingsrommet ved gjennomføringen i norsk rett er.
- Let etter alternativer som er forenklende, også når forenkling ikke er hovedmålet.

2.3 Prinsipielle spørsmål

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? Prinsipielle spørsmål er i denne sammenhengen ulike viktige samfunnsverdier som kan være vanskelige å avveie sammen med andre virkninger. Vurderinger av prinsipielle spørsmål kan derfor i noen tilfeller kreve en selvstendig analyse.

Dersom hensyn til prinsipielle spørsmål tillegges vekt eller vurderes å sette begrensninger for hvilke tiltak som vurderes som relevante, bør dette fremgå tydelig av utredningen, jf. veileder til utredningsinstruksen.¹²

2.4 Kartlegging av virkninger

Hva er de forventede positive og negative virkninger av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? Dersom beslutningstakerne og høringsinstansene skal få et forsvarlig beslutningsgrunnlag, må virkningene av de foreslåtte tiltakene være beskrevet og utredet godt nok til å gi en reell forståelse for hvordan berørte parter, inkludert berørte grupper i næringslivet, påvirkes. Utredning av disse spørsmålene er en forutsetning for å identifisere mulige forenklinger og kostnadsreduksjoner, realisere muligheter, veie nytte og kostnader mot hverandre og avslutningsvis kunne begrunne hvilket alternativ som anbefales.

2.4.1 Hvem blir berørt?

Beskriv hvilke markeder og aktører i næringslivet som blir berørt. Markeder har gjerne to dimensjoner, en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.¹³ Bruk statistikk til å tallfeste og til å beskrive markedene, bransjen, antall foretak, om det er store eller små foretak, geografiske forhold osv. Vurder om tiltaket påvirker andre markeder eller andre deler av næringslivet enn dem som er direkte omfattet av tiltaket. Vurder også om næringslivet påvirkes indirekte selv om tiltaket egentlig er rettet mot forbrukere.

Et utvalg med viktige kilder til statistikk er omtalt i boks 2. Bransjeorganisasjoner og berørte næringsaktører kan ha supplerende statistikk.

Boks 2: Noen viktige kilder for relevant statistikk

Statistisk sentralbyrå

Statistikkbanken til SSB har tallmateriale som kan brukes til å beskrive berørte næringer, for eksempel statistikk over foretaks omsetning, antall sysselsatte og organisasjonsform etter næring. Se blant annet disse nettsidene:

- **SSBs hovedside om virksomheter, foretak og regnskap**
- **Oversikt over næringsgrupperinger (SN2007)**
- **Statistikk om foretak**
- **Statistikk om virksomheter**

Dersom det er behov for mer detaljert statistikk enn det som er publisert på ssb.no/ statistikkbanken, kan statistikkansvarlig i SSB gi råd om dette, herunder vurdering av konfidensialitetshensyn og/eller kvalitetshensyn.

Annen norsk statistikk

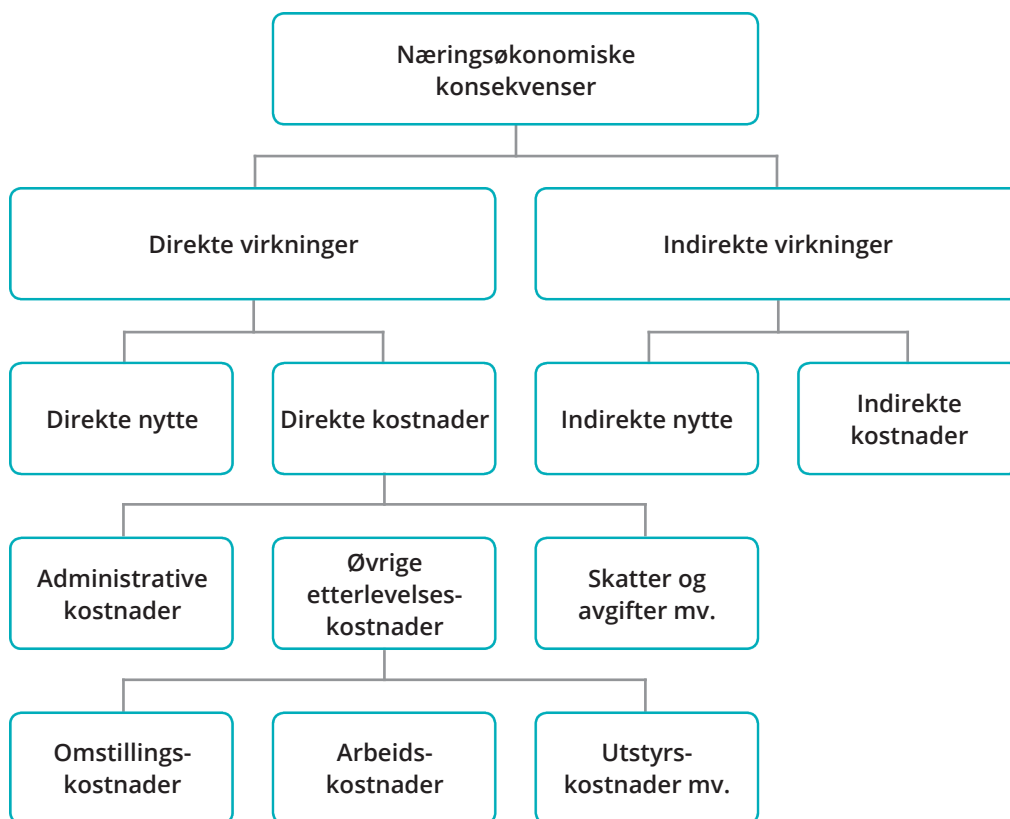
Brønnøysundregistrene har **statistikk** og informasjon om **åpne data** fra blant annet Oppgaveregisteret og Enhets- og Foretaksregisteret. **Felles datakatalog** gir en oversikt over hvilke data de ulike offentlige virksomheter har og hvordan sammenhengen mellom datasettene er. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har **nøkkeltall og statistikk** om offentlig forvaltning innen blant annet digitalisering og innkjøp. Videre forvalter Difi nettportalen **data.norge.no** som er et register over åpne data i Norge.

Internasjonal statistikk

Eurostat presenterer sammenlignbar statistikk for europeiske land. OECD ved **OECD. Stat** har en rekke statistikker for OECDs medlemsland og enkelte ikke-medlemsland.

2.4.2 Kartlegging av næringsøkonomiske virkninger

Figur 2 gir oversikt over ulike kategorier av næringsvirkninger som tiltak *kan* ha og som i så fall bør vurderes. Se nærmere forklaring til de enkelte kategoriene under figuren.



Figur 2: Taksonomi over næringsøkonomiske konsekvenser av tiltak.¹⁴

Administrative kostnader er kostnader knyttet til å oppfylle informasjonsplikter, for eksempel dokumentasjons- og rapporteringsplikter eller søknadsplikter. For å holde administrative kostnader lave er det viktig å vurdere muligheter for samordnet innrapportering og digitale løsninger, herunder kompatibilitet, om grensesnitt er åpne og om de legger til rette for oppdateringer. I kapittel 4 gis en innføring i hvordan administrative kostnader kan beregnes.

Under *øvrige etterlevels-kostnader* bør det vurderes bredt alle andre typer direkte kostnader etterlevelse av regelverket vil kunne føre med seg for næringsaktører, samt hvilke lettelser som eventuelt kan gjøres i disse. Eksempler på *omstillingskostnader* (også kalt implementeringskostnader) er kortvarige kostnader knyttet til opplæring i nytt regelverk og utvikling av nye rutiner. *Arbeidskostnader* inkluderer både økt tidsbruk (lønn) som etterlevelsen

av regelverket innebærer for egne ansatte, og eventuelle kostnader til kjøp av eksterne tjenester fra for eksempel regnskapsførere, revisor og advokat. *Utstyrs- og materialkostnader* mv. er både påkrevde kostnader til investering i for eksempel nye bygninger, teknisk utstyr og programvare og løpende økte kostnader til materialer som inngår i en produksjonsprosess dersom denne må endres pga. det nye tiltaket.

Skatter, avgifter, subsidier, tilskudd mv. kan i samfunnsøkonomisk forstand tidvis kun dreie seg om fordelingsvirkninger, men for å gi et helhetlig bilde av næringsøkonomiske konsekvenser av tiltaket, må det opplyses om størrelsesordenen til disse. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, skal det inngå en skattefinansieringskostnad.¹⁵

Beskrivelse og beregning av tiltakets *direkte nytte* vil alltid være en viktig del av beslutningsgrunnlaget i en utredning ettersom samlet nytte og kostnader skal veies mot hverandre ved valg av tiltak. Dette gjelder også dersom nytten tilfaller andre enn næringslivet. I en næringsøkonomisk konsekvensvurdering bør det imidlertid særskilt belyses om deler av nytten tilfaller næringslivet. Et eksempel er digitaliserte løsninger i forvaltningen som kommer næringslivet til gode. Et annet eksempel kan være dersom et regelverk endres for å muliggjøre omsetting eller produksjon av et produkt eller tjeneste som det ikke er marked for med gjeldende regulering.

Indirekte virkninger kan være både positive (indirekte nytte) og negative (indirekte kostnader). Med indirekte virkninger (også kalt sekundære virkninger eller «andre runde-kostnader») menes her virkninger som oppstår som en følge av de direkte virkningene. Indirekte virkninger kan påvirke andre enn de som tiltaket primært er rettet mot (tredjeparter), og kan noen ganger være utilsiktede.¹⁶ En viktig indirekte virkning som bør belyses, er påvirkning på konkurranseforholdene i markedet; se nærmere omtale av dette i 2.4.5.

Et eksempel på vurdering av indirekte virkninger er følgende: Et krav om å ta i bruk ny teknologi for å forurense mindre medfører i første runde økte kostnader for næringslivet. Spørsmålet er om denne reguleringen på lenger sikt kan gi indirekte kostnader eller nytte. To ulike utfall av de nye kravene til redusert forurensning kan tenkes:

- Dersom bedriftene *ikke* klarer å tilpasse produksjonen sin på en konkurransedyktig måte, vil bedriftene få indirekte kostnader som følge av at de taper kunder til andre produkter og/eller internasjonale aktører med andre krav. Samtidig kan kundene få en indirekte kostnad dersom disse må velge produkter de har lavere preferanse for (reduisert konsumentoverskudd). Kanskje påvirkes også tiltakets måloppnåelse dersom forurensningen knyttet til den aktuelle produksjonen bare flyttes til et annet land.
- I motsatt fall, dersom skiftet til ny teknologi gir høyere ressurs- og kostnadseffektivitet og konkurransedyktighet internasjonalt, vil dette i neste runde kunne gi indirekte nytte. Bedrifter som dokumenterer at de nå produserer renere, kan samtidig utløse høyere betalingsvilje hos miljø- og helsebevisste kjøpere.

De indirekte virkningene av reguleringen kan altså ha stor innvirkning på både måloppnåelsen og de samlede kostnader og nytte for de berørte.

2.4.3 Nærmere om tallfesting

Kostnader og nytte beregnes etter de prinsipper som følger av samfunnsøkonomisk analyse. Tallfest så mange av virkningene som mulig, sett hen til omfang og grundighet av utredningen jf. utredningsinstruksen punkt 2-2.

Direkte virkninger: Tallfest om mulig eller beskriv kvalitativt og forklar i så fall hvorfor virkningene ikke er kvantifisert. Belys både engangskostnader og varige kostnader der det er relevant. Der verdsetting i kroner ikke er mulig eller hensiktsmessig, kan ofte tallfesting i andre enheter være opplysende. En praktisk tilnærming for å beregne direkte administrative kostnader, som utgjør et kostnadselement, jf. figur 2, omtales i kapittel 4.

Indirekte virkninger: I utgangspunktet skal alle virkninger tallfestes i fysiske størrelser så langt det er mulig. Skillet mellom direkte og indirekte virkninger spiller ikke noen rolle i så måte. Men typisk vil indirekte virkninger være vanskeligere å tallfeste. Kvalitativ analyse kan da være hensiktsmessig.

Oppgi gjerne intervaller der dette gir et mest korrekt inntrykk av sikkerheten i anslagene. Der det er vanskelig å beregne de totale kostnadene, kan eksempler på ulike størrelsesordener av kostnader for forskjellige typer virksomheter bidra til økt forståelse for virkningene. Vær bevisst på at kortsiktige kostnader kan beregnes med høyere grad av sikkerhet enn langsiktige. Vurder om kostnader må antas å være størst ved oppstarten av et tiltak og blir redusert over tid. Omtal virkningenes varighet og beregn eventuelt nåverdien av langsiktige effekter dersom disse er verdsatt i kroner.¹⁷

2.4.4 Hensynet til nyetablering og små foretak

Bør det tas særskilt hensyn til muligheten for nyetablering av virksomhet og små foretak? Vurder om noen av kravene i tiltaket er særlig kostbare eller krevende for nyetablerte og/eller små foretak.¹⁸ Kostnader knyttet til administrative plikter, etterlevels-kostnader og avgifter vil normalt påvirke mindre foretak relativt sett sterkere enn større konkurrenter. Nye og små foretak har samtidig ofte ikke de samme stordriftsfordeler og kan ha større utfordringer med tilgang til kapital og kompetanse. Eventuelle særskilte virkninger for nyetablerte og små foretak bør kartlegges, og det bør vurderes om det kan tas spesielle hensyn til disse. Europa-kommisjonen har publisert en samling eksempler på hvordan regelverk kan tilpasses for å ta hensyn til små og mellomstore foretak.¹⁹

På den annen side kan særregler for små foretak ha problematiske sider ved seg. Terskelverdier og unntaksregler kan medføre at foretak lar være å vokse eller tilpasser seg på annen måte for å kunne beholde særfordeler. Utredningen bør vurdere om slike uheldige tilpasninger kan være relevant i det aktuelle tilfellet. Antakelig vil automatiserte rapporteringsløsninger minske de relative forskjeller i administrative kostnader mellom små og store virksomheter.

Noen sentrale spørsmål å belyse knyttet til nyetablerte og/eller små foretak er:

- Er det mange nyetablerte og/eller små virksomheter i næringen som påvirkes? Beskriv og forsøk å tallfeste strukturen i næringen, for eksempel andel foretak innen ulike intervaller for antall sysselsatte.
- Påvirkes nyetablerte og/eller små foretak annerledes enn større foretak og endrer dette deres konkurranseevne? Vurder dette når det gjelder alle kategorier av virkninger i figur 2.

- I de tilfeller administrative kostnader, etterlevelseskostnader, gebyrer eller avgifter er tallfestet, kan det gi nyttig innsikt å regne ut hva de gjennomsnittlige kostnadene/tidsbruk e.l. er per ansatt for foretak i ulike størrelseskategorier. Alternativt kan kostnadene sammenlignes med foretakenes omsetning.
- Vurder om regelverket påvirker barrierer for etablering, markedsintroduksjon, konkurranse, markedsstruktur, ønsket omstilling eller insentiver til innovasjon.
- Drøft hvordan unntak eller lettelse for nye og mindre foretak eventuelt vil påvirke måloppnåelsen. Noen alternative tiltak som kan vurderes, for å lette byrdene for nyetablerte og/eller mindre foretak er:
 - fullstendig eller delvis unntak for foretak under en viss størrelse
 - midlertidige lettelse eller unntak, for eksempel overgangsordninger
 - målrettede subsidier/tilskudd
 - forenklete krav til rapportering
 - at dokumentasjonskrav ikke er ekskluderende eller unødig byrdefulle for nyetablerte foretak som ikke har for eksempel historiske regnskapstall å vise til
 - informasjonskampanjer, veiledning, kurs
 - andre forenklingstiltak som særlig kan gagne nye og mindre foretak, for eksempel forenklete tilsyn eller tilby nettbaserte digitale hjelpeverktøy som reduserer investeringskostnader

2.4.5 Påvirkes konkurranseforholdene?

Vil tiltaket – direkte eller indirekte – påvirke konkurranseforholdene, og i tilfelle hvordan? Konkurranse fremmer effektiv ressursbruk, bidrar til å gi kundene et bedre tilbud av varer og tjenester med høyere kvalitet og/eller lavere priser og gjør norske bedrifter mer produktive, innovative og konkurransedyktige i internasjonale markeder. For at konkurransen mellom næringsdrivende skal fungere tilfredsstillende, må faktiske og potensielle markedsaktører ha ikke-diskriminerende og tilstrekkelig forutsigbare offentlige rammebetingelser.

Konkurransetilsynet håndhever konkurranseloven og fører tilsyn med konkurranseforholdene i Norge. Dette innebærer blant annet ansvaret for å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak. For innspill og informasjon, ta direkte kontakt med Konkurransetilsynet eller Konkurransopolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet. Følgende spørsmål bør stilles i kartleggingen av konkurransemessige konsekvenser:²⁰

- Reduserer tiltaket antallet tilbydere i markedet, herunder muligheter for etablering? Eksempler på offentlige tiltak som kan ha denne type virkning, er reguleringer som innfører (eller skjerper eksisterende) autorisasjons- og lisensordninger, samt reguleringer som gir utvalgte tilbydere eksklusiv rett til å fremstille varer/tjenester.
- Gir tiltaket opphav til økte kostnader for noen tilbydere relativt til andre?
- Medfører tiltaket at det blir vanskeligere å etablere seg i markedet?
- Begrenser tiltaket tilbydernes evne til å konkurrere? Eksempler på offentlige tiltak som kan ha denne type virkning, er reguleringer som pålegger tilbydere å anvende bestemte bransjestandarder, samt reguleringer som begrenser tilbydernes fastsetting av konkurranseparametre som pris, kvalitet, markedsføring osv.

- Kan tiltaket bidra til at enkelte aktører, for eksempel etablerte aktører og markedsledere, favoriseres? Ved innhenting av synspunkter fra næringslivet om utformingen av regulering eller tiltak er det viktig å være oppmerksom på at det kan være motstridende interesser mellom ulike aktører. Husk at små virksomheter ofte har mindre ressurser til å delta i høringsprosesser og at få taler de ikke-etablerte virksomheters sak.
- Svekker tiltaket tilbydernes incentiver til å konkurrere? Eksempler på offentlige tiltak som kan ha denne type virkning, er reguleringer som innebærer at tilbydere unntas fra konkurransereglene eller legger til rette for utveksling av konkurransesensitiv informasjon knyttet til prising, omsetning, kostnadsstruktur osv.
- Medfører tiltaket at forbrukernes valgmuligheter og informasjon om tilgjengelige produkter/ tjenester begrenses?

2.4.6 Markedssvikt og internasjonal konkurranse

Markedssvikt karakteriserer generelt situasjoner der en uregulert økonomi ikke fører til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. For tiltak som tar sikte på å motvirke globale utfordringer knyttet til markedssvikt, er følgende spørsmål relevante å besvare:

- Bidrar tiltaket til at rammebetingelsene for norske aktører endres sammenlignet med forholdene for utenlandske aktører?²¹
- Er nivået på eventuell norsk regulering hensiktsmessig i de tilfellene der gjennomføring kan svekke norsk konkurransekraft og føre til at de innenlandske aktivitetene med negative eksternaliteter (særlig de med global skadefunksjon) flyttes utenlands snarere enn reduseres?

2.4.7 Beskriv kunnskapsgrunnlaget og vurder usikkerhet

Ofte vil manglende forskningsbasert kunnskap være hovedutfordringen ved vurderingen av virkninger av tiltak. Det er viktig å beskrive kunnskapsgrunnlaget for vurderingene slik at man får frem hvilke det hefter særskilt usikkerhet ved. Redegjør for graden av usikkerhet, herunder om det er usikkerhet knyttet til graden av etterlevelse av tiltaket og dermed hvilken nytte som vil oppnås. Vurder om tiltakene kan ha utilsiktede virkninger – og kanskje alt i alt virke mot sin hensikt.

2.4.8 Kontrollspørsmål

Når oversikten over tiltakenes virkninger er fremskaffet, bør det gjøres en kontrollsjekk av at alternativene som vurderes ikke innebærer unødvendige byrder for næringslivet. Vurder blant annet:

- Kan fjerning av plikter, supplerende tiltak eller andre tilpasninger gjøre tiltaket mindre belastende for næringslivet uten at det påvirker måloppnåelsen vesentlig?
- Kan noen grupper berørte, for eksempel nyetablerte og/eller små foretak, gis unntak eller lettelser uten at det reduserer måloppnåelsen vesentlig? Se punkt 2.4.4 for en idéliste over tiltak som kan vurderes for å lette byrdene for mindre foretak.

- Kan næringslivets administrative kostnader knyttet til eventuell innrapportering reduseres ved å følge prinsippet om «kun én gang», dvs. å sørge for at næringslivet ikke må innrapportere samme opplysning flere ganger? Vær bevisst på å velge digitale løsninger, samordne innrapportering og sikre gjenbruk av data der det ligger til rette for det. Sjekk Oppgaveregisteret, Felles Datakatalog og for større IKT-prosjekt, kontakt Digitaliseringsrådet.
- Kan samkjøring av rapporteringstidspunkter redusere administrative kostnader?
- Kan endret innføringstidspunkt eller innføring over tid redusere kostnader? For eksempel kan lenger tid til omstilling, samkjøring med andre endringsforslag eller at tidspunkt på året samspiller med virksomhetenes årshjul og frister i annen regulering, være kostnadsreduserende.
- Er det aktuelt å fase inn nye krav over tid, for eksempel ved at en ny plikt kun gjelder nye tilfeller eller at eventuell opptrapping av krav gjøres etter en forutsigbar tidsplan?
- Er tiltaket praktisk gjennomførbart og godt tilpasset hvordan berørte forbrukere og foretak faktisk fatter beslutninger? Kan tilpasning av utformingen eller supplerende tiltak redusere kostnader eller bedre måloppnåelsen? Eksempler kan være informasjon, økonomiske virkemidler, dulting (*nudge*) eller annet som påvirker forbrukere og foretaks adferd. Dette kan også bidra til redusert behov for tilsyn og håndheving.
- Hva er gjort i andre sammenlignbare land i samme type saker? Er virkninger av foreslåtte eller gjennomførte tiltak kartlagt eller evaluert? Kan vi lære noe?

Vurderingen av de ovennevnte kontrollspørsmålene vil lett føre til endringer eller tilpasninger i noen av alternativene som vurderes, eller at de suppleres med andre tiltak til en tiltakspakke. Husk da å oppdatere definisjonene av alternativene satt opp under spørsmål 2, samt å oppdatere kartleggingen av berørte og virkninger under spørsmål 4.

2.5 Sammenligning og anbefaling av tiltak

Hvilke tiltak anbefales og hvorfor? Vurder de ulike alternativene opp mot hverandre. Her må både tallfestede og ikke-tallfestede virkninger inkluderes i en totalvurdering av om samlet nytte er større enn de samlede kostnadene. Kan målet oppnås på en enklere og mer kostnadseffektiv måte med andre virkemidler enn regulering?

Presenter sammenligningen av virkningene av alternativene på en oversiktlig måte, gjerne i en tabell. Synliggjør også fordelingsvirkninger, usikkerhet og om det er viktige samfunnsverdier eller prinsipielle spørsmål som er tillagt vekt ved utforming eller valg av alternativ. Det er viktig å få frem hvilke avveininger som ligger til grunn for anbefalingen, og hvilke forutsetninger utredningen bygger på. For nærmere vurdering av hvilket grunnlag anbefalinger bør gis på, vises det til veileder til utredningsinstruksen.²²

2.6 Forutsetningene for en vellykket gjennomføring

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring? Utredningen skal gjøre rede for viktige forutsetninger for å lykkes med tiltaket slik at nyttevirkningene realiseres og slik at kostnadene ikke overstiger det som ble lagt til grunn i utredningen. Det kan være nyttig å se på erfaringer fra sammenlignbare tiltak, nasjonalt og internasjonalt, og vurdere hvor realistiske kostnads- og nyttevurderingene er. Nedenfor er noen spørsmål som man bør tenke gjennom. Listen er imidlertid ikke uttømmende:

- Hvilke forutsetninger er gjort om aktørenes insentiver til å til å tilpasse seg på en gunstig måte for dem og for samfunnet for øvrig, dvs. er det et sammenfall mellom bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet?
- Hvilke forutsetninger er gjort om antatt utvikling i markeder og teknologi, og hvordan påvirkes måloppnåelsen dersom utviklingen blir en annen? Kan utformingen av tiltaket gjøres mer fremtidsrettet og robust for alternativ utvikling? Herunder; tar tiltaket høyde for mulighetene som digitalisering og samordning av IKT-systemer kan åpne opp for?
- Hvilke forutsetninger er gjort om hvor raskt næringslivet skal tilpasse seg det nye tiltaket? Er tidsfristene rimelige?
- Er det behov for supplerende tiltak, for eksempel informasjon, utarbeidelse av maler/veiledere, tilrettelegging for fellesløsninger, samordning av IKT-systemer etc. for å bedre måloppnåelsen og redusere kostnader for de berørte? Benytt tilgjengelige informasjonskanaler for berørte virksomheter til å informere om tiltaket så tidlig som mulig.
- Kan etterlevelsen av tiltaket kontrolleres og håndheves?

Vurder også om det allerede ved innføring av tiltaket bør besluttet et tidspunkt for å evaluere tiltaket. Dette kan være særlig relevant der det er usikkerhet knyttet til viktige forutsetninger for en vellykket gjennomføring eller til måloppnåelsen. Husk samtidig på at tilstrekkelig forutsigbare rammebetingelser er viktig for et velfungerende næringsliv.

3 Veiledning, ressurser og plikter

3.1 Regelrådet kan gi veiledning og bistand

Regelrådet er et faglig og politisk uavhengig organ under Nærings- og fiskeridepartementet. Når forslag til lov eller forskrift som er særlig relevant for næringslivet, legges ut på høring, skal Regelrådet informeres om høringen, jf. utredningsinstruksen punkt 4-3. Regelrådet publiserer skriftlige uttalelser med vurderinger av om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt og om forslag til nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet gir også informasjon og generell veiledning om næringsøkonomiske konsekvensutredninger og effektiv regulering. Regelrådet kan også, på forespørsel fra ansvarlig departement, gi bistand til å granske konsekvensutredningene som medfølger EØS-relevant regelverk som kan ha vesentlig betydning for norsk næringsliv. Les mer om [Regelrådet](http://www.regelradet.no) på nettsidene deres (www.regelradet.no) og ta kontakt med sekretariatet ved ønske om veiledning eller bistand.

3.2 Oppgaveregisteret skal ha melding om nye informasjonskrav

Oppgaveregisteret skal inneholde en samlet oversikt over alle rapporteringsplikter (skjemaer) statlige organer pålegger næringsdrivende.²³ Et av formålene med Oppgaveregisteret er å bidra til samordning og gjenbruk av data, slik at informasjon ikke etterspørres flere ganger. Dette vil medføre forenklet informasjonsinnhenting for etatene og mindre belastning for næringslivet.

Oppgaveregisteret skal benyttes som høringsinstans ved forslag om nye regler som kan medføre behov for ny informasjonsinnhenting, nye skjemaer eller endringer i eksisterende skjemaer eller rapporteringsplikter, jf. forskrift til lov om Oppgaveregisteret § 4.

Når en statlig etat eller et register har behov for å innhente opplysninger fra næringslivet, skal dette meldes til Oppgaveregisteret før innhenting starter, jf. Oppgaveregisterloven § 4 første ledd og tilhørende forskrift § 15. Meldeplikten gjelder både nye pålegg og endring av eksisterende plikter til å rapportere strukturert informasjon. Oppgaveregisteret kan ved behov pålegge den som krever rapportering, å innhente belastningsestimater, dvs. estimater for næringsaktørens kostnader og tidsbruk knyttet til rapporteringen. Se forskrift til oppgaveregisterloven for øvrige plikter som informasjonsinnhenter har.²⁴

Oppgaveregisteret inneholder informasjon om organisasjonsform og næringskode, estimert tidsbruk og belastning for de ulike rapporteringsplikter. Næringsdrivende kan gjennom tjenesten *Mine rapporteringsplikter* fra Brønnøysundregistrene få informasjon om hvilke rapporteringsplikter de har. Statistikk fra Oppgaveregisteret viser utviklingen i stipulert belastning for næringslivet og viser sammenhengen mellom lovhjemler og rapporteringskrav.

3.3 Felles datakatalog – en ressurs for gjenbruk av data

Offentlige virksomheter skal i størst mulig grad gjenbruke informasjon som allerede finnes.²⁵ En oversikt over data som offentlige virksomheter til sammen besitter, er en nødvendig forutsetning for å kunne gjenbruke data på tvers av offentlige virksomheter. En slik oversikt er etablert under Felles datakatalog (Brønnøysundregistrene). Formålet med Felles datakatalog er å skape en samlet oversikt over data og begreper som understøtter digitalisering og regelverksutvikling og øvrig forenkling i offentlig sektor. Tiltaket er et første nødvendig steg mot gjennomføring av prinsippet «kun én gang».²⁶ **Felles datakatalog** gir en oversikt over datasett i offentlig sektor, hva dataene betyr, en kvalitetsvurdering og beskrivelser av juridiske rammer for deling. Dette betyr at offentlig sektor og tjenesteeiere skal beskrive den informasjonen de forvalter, gjøre dette tilgjengelig for andre og slik legge til rette for gjenbruk.

3.4 Registeret for offentlig støtte skal ha melding om tildelinger

Registeret for offentlig støtte (Registeret) driftes av Brønnøysundregistrene og er et nasjonalt register for offentlige støttetildelinger som faller inn under EØS-avtalen, det vil si enkelttildelinger av næringsstøtte på 500 000 euro eller mer. Den offentlige støtten må være publisert i registeret for å være lovlig.

Formålet med Registeret er å skape mer åpenhet rundt offentlig støtte. Registeret skal gjøre det enklere for offentlige myndigheter å få informasjon om hvorvidt et foretak de vurderer å tildele støtte til, allerede har mottatt annen offentlig støtte. Videre vil informasjonen i registeret kunne danne grunnlaget for utforming av politikk på området, og gi norske myndigheter og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) en mulighet til å få oversikt og kontrollere offentlig støtte som blir gitt i Norge.

Offentlige støttegivere, det vil si statlige institusjoner, fylker og kommuner, er ansvarlige for å melde inn opplysninger om tildelt støtte over 500 000 euro til registeret.²⁷ Det er mulig å melde tildelinger også under dette beløpet hvis støttegiveren ønsker det.

Nærings- og fiskeridepartementet har utformet en **veileder** som inneholder informasjon om hvilke støttetildelinger som skal meldes inn, tidsfrist for innmelding, hvordan meldingen gjennomføres med mer.²⁸ Tildelingen meldes i skjemaet **Støttetildeling – Registeret for offentlig støtte** i Altinn. Regelverket rundt offentlig støtte er nærmere beskrevet nedenfor.

3.4.1 Nærmere om regelverket for offentlig støtte

Innebærer tiltaket offentlig støtte? Er støtten i så tilfelle forenlig med EØS-avtalens regler om offentlig støtte? EØS-avtalen setter rammer for hvilke muligheter norske myndigheter har til å gi støtte til næringsvirksomhet. For at et tiltak skal anses å innebære offentlig støtte må ifølge EØS-avtalen artikkel 61 (1) følgende seks vilkår være oppfylt:

1. Mottaker av støtte er et foretak som utøver en økonomisk aktivitet
2. Støtten er gitt av staten eller av statsmidler i enhver form
3. Støtten innebærer en økonomisk fordel for mottakeren
4. Støtten begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer og tjenester
5. Støtten kan virke konkurransevridende
6. Støtten kan påvirke samhandelen mellom EØS-landene

Dersom alle disse vilkårene er oppfylt, vil tiltaket være offentlig støtte og i utgangspunktet være ulovlig. For at et slikt tiltak skal kunne gjennomføres, må det være forenlig med en av unntaksbestemmelsene som følger av EØS-avtalen. Det er viktig å ha gjennomført en vurdering av støtteregelverket før tiltaket settes i verk ettersom støtte som tildeles i strid med regelverket, vil måtte kreves tilbake fra mottakeren. Europakommisjonen har laget regelverk for hvordan tiltak kan gjennomføres slik at det er forenlig med EØS-avtalen:

- **Forordningen om det alminnelige gruppeunntaket (GBER)**²⁹
- **Retningslinjer for tildeling av forenlig støtte**³⁰
- **Beslutningen om støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGEI)**³¹

I tillegg kan det tildeles såkalt bagatellstøtte (maks 200 000 euro over en treårsperiode) i medhold av forordningen om bagatellstøtte. Tildelinger som oppfyller vilkårene i denne forordningen, regnes ikke som støtte i EØS-avtalens forstand. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) kontrollerer at EFTA-landene overholder regelverket.

Større støttetiltak må som hovedregel notifiseres etter retningslinjene og godkjennes av ESA før støtten kan iverksettes. For mindre tiltak gjelder enklere ordninger. Den viktigste av disse er støtte som tildeles etter det alminnelige gruppeunntaket (GBER), som innebærer at støttegiver er fritatt for notifikasjonsplikt, så sant det blir sendt en melding om tiltaket senest 20 virkedager etter iverksettelse.

Støttegiver har ansvar for at støtten tildeles i samsvar med regelverket og for å melde støtten til ESA når det er påkrevd. Nærings- og fiskeridepartementet fungerer som kontaktpunkt mellom støttegiver og ESA i disse prosessene. Departementet kan også gi råd og veiledning om regelverket. Enkelttildelinger av offentlig støtte som tilsvarer et beløp på mer enn 500 000 euro skal registreres i Registeret for offentlig støtte.

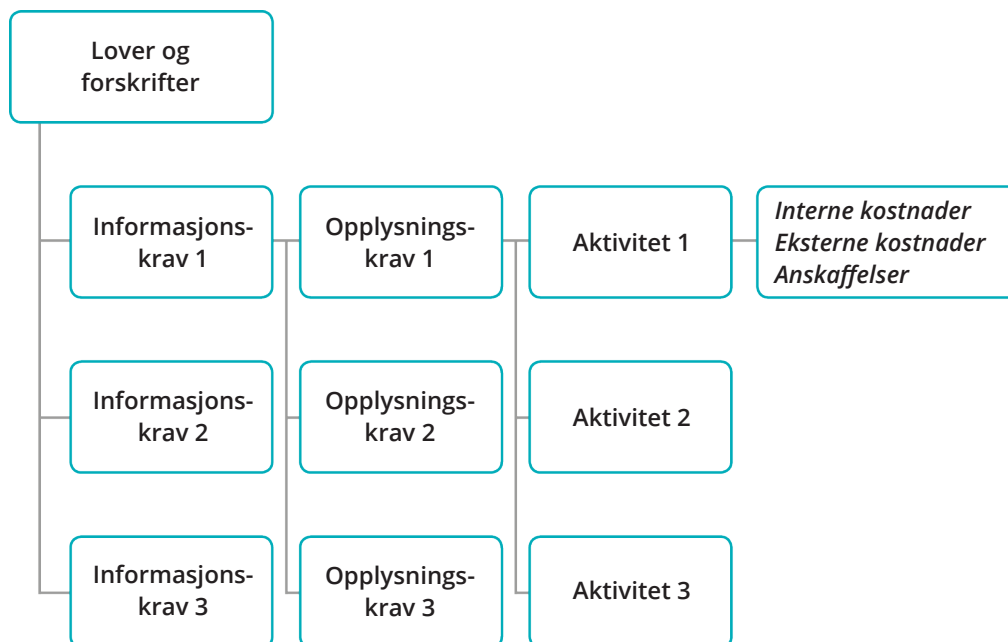
4 Beregning av administrative kostnader

Direkte administrative kostnader for berørt næringsliv utgjør kun ett kostnadselement i en samfunnsøkonomisk analyse av et tiltak. Hvor mye arbeid som legges ned i å kvantifisere disse, må tilpasses proporsjonalitetsprinsippet som utredningsinstruksen hviler på.³² Se veileder til utredningsinstruksen for en nærmere diskusjon av analysenivå.³³

Selv om det ikke gjennomføres en full samfunnsøkonomisk analyse, vil beregning av administrative kostnader for næringslivet ofte være relativt lite ressurskrevende og bedre beslutningsgrunnlaget. Dessuten er det selvstendige bestemmelser om dette i Oppgaveregisterloven med forskrift. Rapporteringsplikter (oppgaveplikter) som forvaltningen pålegger de næringsdrivende, skal meldes inn før de iverksettes. Oppgaveregisteret kan videre pålegge informasjonsinnhenter (den som pålegger en rapporteringsplikt) å innhente belastningsestimer, jf. punkt 3.2. Dette arbeidet bør gjøres i utredningsfasen. I det videre redegjøres det kort for en praktisk metode som ofte kan benyttes ved beregning av de administrative kostnader. Stoffet er ment som en utfylling av punkt 2.4.

4.1 Definisjon av administrative kostnader

Administrative kostnader (belastningen) per aktivitet er definert som kostnaden knyttet til de administrative aktivitetene næringslivet er pålagt å gjennomføre for å etterleve et myndighetspålagt informasjonskrav. Et regelverk kan inneholde flere informasjonskrav. Og ett informasjonskrav kan omfatte flere opplysningskrav eller aktiviteter som virksomhetene er pålagt å gjennomføre for å oppfylle regelverket. Den samlede administrative kostnaden er summen av kostnader knyttet til interne aktiviteter og kjøp av tjenester, samt eventuelle anskaffelser som det må investeres i for å oppfylle de administrative kravene. Sammenhengen mellom begrepene er illustrert i figur 3.



Figur 3: Sammenhengen mellom informasjonskrav, opplysninger det enkelte foretaket må frem-skaffe, administrative aktiviteter som må gjennomføres, og kostnader knyttet til disse aktivitetene.

Administrative kostnader per aktivitet er det mest hensiktsmessige analysenivået. Formelen for å beregne disse er:

Administrative kostnader per aktivitet = $P \times Q = (T \times W) \times (N \times F)$
der

- P = Pris per aktivitet
- Q = Antall aktiviteter per år
- T = Antall timer som medgår
- W = Lønnskostnad per time
- N = Populasjon, antall berørte virksomheter
- F = Frekvens, antall ganger aktivitet utføres per år

De relevante administrative kostnader finnes ved å summere alle aktivitetskostnadene. Det er nye nødvendige aktiviteter som skal beregnes. Forutsetningen er at informasjon som det offentlige allerede har fra annen kilde, ikke skal etterspørres i nytt regelverk.

4.2 Pris

Ved beregning av pris er de to komponentene tid og lønnskostnad utgangspunktet, se nærmere om disse faktorene nedenfor. Imidlertid kan det ved bruk av eksterne tjenester være hensiktsmessig å benytte en gjennomsnittlig enhetspris i stedet for å beregne $T \times W$.

4.2.1 Tid

Med tid (T) menes antall timer det tar for et foretak å gjennomføre de aktiviteter som kreves for å etterleve informasjonskravet, inkludert forarbeid. Eksempler på tidsbruk kan være å sette seg inn i informasjonskravet, samt hente inn, sammenstille, dokumentere, kontrollere og sende inn informasjon. Tidsbruken vil variere mellom virksomhetene. Det er tale om å kartlegge et gjennomsnitt for normalt effektive virksomheter, eventuelt splittet opp i størrelseskategorier dersom relevant. Det er flere praktiske tilnærminger som kan brukes:

- Man kan undersøke om det allerede finnes tidsestimater for lignende lovgivning, kontakt Oppgaveregisteret.
- Man kan beregne gjennomsnittlig tidsbruk ved å innhente tall fra et utvalg representative virksomheter, fortrinnsvis fra minimum 3–4. Ved forventning om stor variasjon, for eksempel mellom store og små virksomheter, bør dette påvirke størrelsen og sammensettingen av utvalget det innhentes tidsestimater fra.
- I mangel på annet vil bransjeorganisasjoner kunne gi gode skjønnsmessige estimater.

Tidsbruk er normalt det estimatet som er beheftet med størst usikkerhet. Statistisk utsagnskraft øker med antall datapunkter som inngår i estimatet. Normalt vil tall fra 15–20 virksomheter gi et godt grunnlag. Men en slik grundig og ressurskrevende analysemetode bør forbeholdes de største tiltakene. Det er imidlertid viktig at det redegjøres for hvordan estimatet er innhentet.

4.2.2 Timepris

Ved beregning av timepris (W) må det skilles mellom interne og eksterne kostnader. Den interne timeprisen er brutto reallønn, dvs. lønn inklusiv skatt, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader, per time for den personen i virksomheten som utfører arbeidet med informasjonskravet.³⁴ Dersom det allerede finnes informasjon vedrørende timepris for den aktuelle aktiviteten som gir en god indikasjon, skal denne benyttes. Om så ikke er tilfelle, benyttes en gjennomsnittlig månedslønn for de ulike personalkategoriene omregnet til timelønn, basert på SSBs lønnsstatistikk.

Den eksterne timeprisen er kostnader per time for en person utenfor organisasjonen som arbeider med informasjonskravet på foretakets regning. Disse kostnadene settes til markedspris ekskl. merverdiavgift.

4.3 Antall aktiviteter

Antall aktiviteter kan være basert på en fast frekvens eller være hendelsesbasert.

4.3.1 Populasjon og segmentering

Populasjon (N) brukes i denne sammenheng om antall direkte berørte aktive norske virksomheter eller antall hendelser som regelverket gjelder for.

For å ta hensyn til vesentlige forskjeller mellom typer foretak mht. administrativ ressursbruk, kan det foretas en segmentering. Segmentering innebærer at populasjonen inndeles i grupper etter de kriterier som vurderes å være av størst betydning for ressursbruken. Det kan for eksempel segmenteres etter bransje eller virksomhetsstørrelse målt ved omsetning eller antall ansatte. Slik segmentering er relevant hvis det er vesentlige forskjeller i de administrative kostnadene for et gitt informasjonskrav på tvers av de berørte virksomhetene. Denne oppdelingen bidrar til å øke presisjonsnivået på beregningen av de samlede administrative kostnadene.

4.3.2 Frekvens

Med frekvens (F) menes antall ganger aktiviteten utføres av en virksomhet per år. Frekvens er relevant for krav som skal etterleves med en gitt regularitet. Regulariteten vil fremgå av regelverksforslaget. For hendelsesbaserte aktiviteter, for eksempel knyttet til søknader eller markedstransaksjoner, settes frekvens til 1 siden antallet hendelser er gitt direkte ved populasjonstallet, dvs. $Q = N \times 1$.

4.4 Eksempel

Bortfall av revisjonsplikt for små og mellomstore aksjeselskaper (forenkling)

I 2011 ble små aksjeselskaper, nærmere definert i forskrift med hjemmel i aksjeloven § 7-6, unntatt fra krav om revisjonsplikt. Seks år senere var det 157 000 av de berørte aksjeselskaper som hadde valgt å benytte seg av ordningen. En analyse av Langli (2015) estimerte gjennomsnittlig enhetskostnad for revisjon av små aksjeselskaper til 20 000 kroner ekskl. mva. Frekvens for revisjonsplikt er én gang i året. Årlig spart direkte kostnad totalt blir da:

$$\begin{aligned} P \times Q &= \text{Enhetspris} \times (N \times F) \\ &= 20\,000 \text{ kr} \times (157\,000 \times 1) \\ &= 3,14 \text{ mrd. kroner} \end{aligned}$$

For ytterligere eksempler på bruk av metoden, vises det til den danske *Vejledning om ervervsøkonomiske konsekvensvurderinger*.³⁵ For utdypende informasjon om beregning av administrative kostnader, se Brønnøysundregistrene (2018).

Noter

- 1 Nærings- og handelsdepartementet (2000).
- 2 Se henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016a) og Direktoratet for økonomistyring (2018a). Administrasjonsdepartementet (1994) inneholder også nyttige sjekklistor for valg av virkemidler.
- 3 Finansdepartementet (2014).
- 4 Direktoratet for økonomistyring (2018b).
- 5 Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007). Ny utgave fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommer.
- 6 Justisdepartementet (2000).
- 7 Omtale av omfang og grundighet ved utredninger er i utredningsinstruksen punkt 2-2. Supplerende omtale er i veileder til utredningsinstruksen punkt 2-2 og i veileder i samfunnsøkonomiske analyser punkt 2.4.
- 8 Finansdepartementet (2014).
- 9 Veilederen i samfunnsøkonomiske analyser har en nyttig tabell med sammenligning av hva som forventes på hvert av de tre ulike aktuelle utredningsnivå (minimumsanalyse, forenklet analyse eller samfunnsøkonomisk analyse) i punkt 1.3.
- 10 Direktoratet for økonomistyring (2018b) punkt 3.1.3 og 4.1.
- 11 Begrepet *fordelingsvirkninger* er nærmere forklart i veileder i samfunnsøkonomiske analyser, punkt 3.7 (Direktoratet for økonomistyring, 2018b).
- 12 Se veileder til utredningsinstruksen punkt 2.1 spørsmål 3 (Direktoratet for økonomistyring, 2018b).
- 13 For nærmere om avgrensning av markeder, se Konkurransetilsynet (2011).
- 14 Utarbeidet av Regelrådet; omarbeidet versjon av OECDs taksonomi i Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (OECD, 2014), herunder supplert med nyttevirksomheter.
- 15 Finansdepartementet (2014). Se nærmere omtale i Direktoratet for økonomistyring (2018b), punkt 3.4.7.
- 16 Indirekte virkninger omtales også som «andre-runde-virkninger», dvs. virkninger som oppstår etter at «første-runde-tiltaket» er gjennomført, se nærmere om dette i OECD (2014, side 15).
- 17 Se Direktoratet for økonomistyring (2018b), arbeidsfase 5.
- 18 I EU defineres per 2017 grensen for små og mellomstore bedrifter (SMB) til under 250 årsverk, årlig omsetning under 50 millioner euro eller årlig balanse under 43 millioner euro. Grensen for små foretak settes ved 50 ansatte (Europakommisjonen, 2016). Nesten alle norske virksomheter tilhører denne kategorien. Etter regnskapsloven § 1-6 regnes foretak som små dersom de ikke overskrider to av følgende tre vilkår: salgsinntekt på 70 millioner kroner, balansesum på 35 millioner kroner og gjennomsnittlig antall ansatte på 50 årsverk. I dette avsnittet legges hovedvekten på små bedrifter siden det er disse som relativt sett har de høyeste administrative kostnadene.
- 19 EUs Better regulation toolbox, eksempler på «beste praksis»:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/eu/lighter_regimes_for_smes_oct_2013.pdf

- 20 Se OECD (2016a, 2016b, 2016c) for detaljert informasjon om hvordan reguleringskonkurransemessige virkninger kan kartlegges:
<http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>
- 21 Jf. vilkår 6 under punkt 3.4.1.
- 22 Veileder til utredningsinstruksen punkt 2-1 spørsmål 5 (Direktoratet for økonomistyring, 2018a).
- 23 Se oppgaveregisterloven (LOV-1997-06-06-35).
- 24 I forskrift til Oppgaveregisterloven brukes begrepet *oppgaveinnhenter* i stedet for *informasjonsinnhenter*.
- 25 Jf. Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge, kapittel 7 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016b) og digitaliseringsrundskrivet punkt 1.3 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).
- 26 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016b) kapittel 7.
- 27 Jf. lov om offentlig støtte § 2 a og underliggende forskrift om registrering av offentlig støtte.
- 28 Nærings- og fiskeridepartementet (2016).
- 29 Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108.
- 30 **<http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>**
- 31 Commission decision of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (notified under document C(2011) 9380).
- 32 I Danmark opererer man med en bagatallmessig grense på 4 millioner DKK, dvs. tiltak som øker de direkte administrative kostnadene for næringslivet med et antatt mindre beløp, behøver ikke underlegges en detaljert beregning, se Erhvervs- og Vækstministeriet (2015) punkt 3.1.
- 33 Veileder til utredningsinstruksen punkt 2.2 (Direktoratet for økonomistyring, 2018b).
- 34 Veileder til utredningsinstruksen punkt 3.4.3 (Direktoratet for økonomistyring, 2018b). For de generelle prinsipper for verdsetting av tid, se Finansdepartementet (2014).
- 35 Erhvervs- og Vækstministeriet (2015).

Referanser

Administrasjonsdepartementet (1994). Skal – skal ikke. Sjekkliste for valg av virkemidler og nye reguleringer.

Brønnøysundregistrene (kommer 2019). Veileder i beregning av administrative byrder for næringslivet ved nye eller endrede regelverk.

Direktoratet for økonomistyring (2018a). Veileder til utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak.

Direktoratet for økonomistyring (2018b). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Erhvervs- og Vækstministeriet (2015). Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger.

Europakommisjonen (2016). Brugervejledning til definitionen af SMV'er.

Finansdepartementet (2014). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Rundskriv R-109/14, 30.4.2014.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007). Veileder for utvalgsarbeid i staten.

Justisdepartementet (2000). Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016a). Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016b). Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). Digitaliseringsrundskrivet. Rundskriv H-7/17, 8.9.2017.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (kommer 2019). Veileder for utvalgsarbeid i staten.

Konkurransetilsynet (2011). Konkurranseloven: Det relevante marked. Notat 24.11.2011.

Langli, John Christian (2015). Evaluering av unntak for revisjonsplikt i små aksjeselskaper. Rapport 26.3.2015.

Nærings- og fiskeridepartementet (2016). Veileder for melding av offentlig støtte til Registeret for offentlig støtte.

Nærings- og handelsdepartementet (2000). Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak. Brosjyre/veiledning, 1.10.2000.

OECD (2014). OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>

OECD (2016a). Competition Assessment Toolkit. Volume I: Principles (Version 3.0).
<http://www.oecd.org/daf/competition/46193173.pdf>

OECD (2016b). Competition Assessment Toolkit. Volume II: Guidance (Version 3.0).
<http://www.oecd.org/daf/competition/45544507.pdf>

OECD (2016c). Competition Assessment Toolkit. Volume III: Operational Manual (Version 3.0).
http://www.oecd.org/daf/competition/COMP_Toolkit_Vol.3_ENG_2015.pdf



Utgitt av:
Nærings- og fiskeridepartementet

Publikasjonskode: W-0025 B
ISBN 978-82-691323-2-8
Design og ombrekking: Konsis Grafisk AS
12/2018