



# Innst. S. nr. 36

(2005-2006)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:10 (2004-2005)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksfor- enkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 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.

##### 1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved blant annet dokumentanalyse, analyse av registerdata, spørreundersøkelse og intervjuer med Oppgaveregistret og Nærings- og handelsdepartementet.

Det er foretatt beregninger av utviklingen i skjema-belastningen for næringslivet, både samlet og fordelt på de enkelte statlige skjemaansvarlige virksomhetene.

Det er videre foretatt beregninger av utviklingen i produksjonen av offentlig regelverk og i omfanget av gjeldende sentrale forskrifter. Utviklingen i antall forskrifter og omfanget av de samme forskriftene, målt i antall tegn, er beregnet.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter også en gjennomgang av omfanget, innretningen og gjennomføringen 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.

##### 1.2.1 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.

SKJEMABELASTNINGEN ER REDUSERT MED 2,9 PST.

Riksrevisjonens undersøkelse av utviklingen i den samlede skjemabelastningen for næringslivet viser at skjemabelastningen totalt sett er redusert med 2,9 pst. 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 pst. 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 pst. av den totale skjemabelastningen. Disse to etatene har i perioden 1999 til første halvår 2004 redusert skjemabelastningen med henholdsvis 3 og 0,8 pst.. Av de virksomhetene som i 1999 belastet mer enn 1 pst. av totalen, er det Statens Landbruksforvaltning (-56,9 pst.), Norges bank (-20,7 pst.) og Statistisk sentralbyrå (-9,2 pst.) som relativt sett har redusert skjemabelastningen mest innenfor sine forvaltningsområder. Blant andre etater som forvalter en merkbar andel av skjemabelastningen, har verken Rikstrygdeverket eller Direktoratet for samfunnsikkerhet 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 pst.) 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 pst. i perioden 2002-2004. Denne reduksjonen motvirkes av at lengden på de gjeldende sentrale forskriftene har økt med 12,5 pst. i samme periode.

Denne utviklingen sammenfaller med hvordan et flertall av de spurte bedriftene opplever regelverksbelastningen. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppgir 59 pst. at de opplever å måtte forholde seg til flere regler i 2004 enn for to til tre år siden, og 81 pst. 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 pst. 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 BENYTTET 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. Av de som svarer at de sender inn skjema over Internett, svarer 73 pst. at rapportering over Internett har redusert belastningen ved innlevering av offentlige skjemaer. 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 er rettet mot. 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 skjemaplikter. 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.

#### 1.2.2 *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. 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.

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 gjennomgatte 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. Undersøkelsen viser for øvrig at det ikke er sendt fullstendig melding til Oppgaveregisteret før oppgave-

plikten 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. 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.

### **1.2.3 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 pst. 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.

### **1.3 Nærings- og handelsdepartementets kommentarer**

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

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 skjemaaplikter. 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.

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.

### **1.4 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 pst. 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. Virksomheter som Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet, som til sammen står for i overkant av 85 pst. av næringslivets totale skjemabelastning, har hatt en relativt liten reduksjon på henholdsvis 3 og 0,8 pst. 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 pst. av bedriftene opplever at det er blitt flere regler de må følge de siste to til tre årene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser manglende etterlevelse av instruksjoner 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 konse-

kvensene 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.

Riksrevisjonens undersøkelse av resultatoppgjør 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.

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.

### 1.5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet. Det fremgår av statsrådets svarbrev til Riksrevisjonen av 29. april 2005:

"...

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 forenklingarbeidet, 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 forenklingarbeid 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.

(...)

Riksrevisjonen legger i sine vurderinger til grunn at den totale reduksjonen av skjemabelastningen på næringslivet har vært på 2,9 pst. i perioden. Samtidig setter Riksrevisjonen spørsmålsteget ved om forenklingarbeidet 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.

(...)

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 pst. 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 skjemabelastningen 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 pst. av de næringsdrivende leverte selvangivelse gjennom Altinn i 2004, mens hele 42,5 pst. 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 bokstavegn. 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 nødvendiggjør i mange tilfeller endringer i norsk rett. Også i EU er det blitt større fokus på forenklingsarbeidet. EUs arbeid med regelrengjøring 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.

(...)

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 skjemaaplikter. 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 merverdiavgiftsregelverket 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 forenklingstilslag, 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."

### 1.6 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 forenklingssprinsippene 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 pst. av bedriftene mener de bruker mer ressurser på skjemainnrapportering 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 innsending 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 skjemainnrapporteringer. 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 skjemabelastning 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 forenklingsområdet, 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.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Tone Merete Sønsterud, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Riksrevisjonens

Dokument nr. 3:10 (2004-2005) om Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet. Undersøkelsens formål 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, samt å synliggjøre eventuelt forbedringspotensial i dette forenklingsarbeidet.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i sin kartlegging har benyttet både beregninger av utviklingen i skjemabelastningen for næringslivet, beregninger av utviklingen i produksjonen av offentlig regelverk og i omfanget av gjeldende sentrale forskrifter samt en spørreundersøkelse til bedrifter for å belyse bedriftenes opplevelse av regelverks- og skjemabelastningen. For å synliggjøre forbedringspotensial på området har Riksrevisjonens blant annet gjennomgått omfanget, innretningen og gjennomføringsgraden av tiltakene i regjeringens tre handlingsplaner på området, gjennomgått sju regelsaker i seks departementer, sammen med en kartlegging av i hvilken grad utvalgte etater har strategier for skjemaforenkling.

Komiteen viser til at den samlede skjemabelastningen er funnet å være redusert med 2,9 prosent i perioden 1998 til og med første halvår 2004. Komiteen er tilfreds med at den samlede utviklingen er positiv, og komiteen har merket seg at denne reduksjonen utgjør rundt 200 årsverk for næringslivet. Komiteen vil likevel bemerke at dette resultatet ville fremstått mer meningsbærende publisert med sammenliknbare tall fra andre land det er naturlig å sammenlikne seg med.

Komiteen registrerer at det er variasjoner i hvor mye enkelte etater skjemabelaster næringslivet, og deres respektive endringer i total belastning.

Komiteen registrerer at en stor andel av bedriftene oppgir at de bruker mer tid/ressurser på å fylle ut skjemaene nå enn for to til tre år siden, og at om lag halvparten av bedriftene oppgir at de fremdeles må svare på de samme spørsmålene mange ganger. Komiteen mener dette forsterker behovet for å slutføre og eventuelt utvikle AltInn-prosjektet for å oppnå mest mulig forenkling.

Komiteen forutsetter for øvrig at Riksrevisjonens øvrige synspunkter tas med i det videre arbeidet i storting og regjering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til regjeringen Bondevik IIs handlingsplan for "Et enklere Norge 2005-2009", der målet er å redusere næringslivets administrative byrder ved å etterleve

regelverk med 25 pst. innen utgangen av 2012. Til dette formålet foreslo regjeringen Bondevik II en bevilgning på 20 millioner kroner i 2006. Disse medlemmer understreker viktigheten av at målene og tiltakene som ble initiert av regjeringen Bondevik II, videreføres av regjeringen Stoltenberg II.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet viser til at eit omfattande offentleg regelverk og ei stor belastning av skjema årleg påfører det norske næringsliv store ekstra kostnader. Dette er ei særstør belastning for små og mellomstore verksemdar. Desse medlemmene meiner at ein reduksjon av skjemabelastninga på berre 2,9 pst. i svært liten grad fyller opp dei målsettingane som er knytt til forenklingarbeidet. Desse medlemmene meiner det er eit behov for eit intensivert arbeid med omsyn til reduksjon i skjemabelastninga og at det er eit stort potensial for reduksjon i talet på skjema som vil skape ein enklare kvardag for næringslivet.

Desse medlemmene viser til at det i undersøkningsperioden ikkje har blitt ein reduksjon i belastninga som regelverket er for næringslivet, og at Riksrevisjonen sin spørjeundersøking viser at 59 pst. av dei spurde verksemdene opplever å ha fleire reglar å halde seg til i 2004 enn tidligare år. Etter desse medlemmene si meining tyder dette at ein ikkje har fylt opp målsettingane til forenklingarbeidet. Desse medlemmene vil i dette høve vise til at Riksrevisjonen si spørjeundersøking viser at 81 pst. av dei spurde verksemdene opplever lover og reglar som tyngjande. Desse medlemmene meiner det er eit stort behov for ein auka arbeidsinnsats med omsyn til å forenkla lover og forskrifter, samt fjerne ikkje naudsynte reguleringar som påfører næringslivet ekstra belastningar.

Desse medlemmene vil peike på behovet for i større grad å ha presise målsettingar med omsyn til konkrete forenklingstiltak for å kunne oppnå ønsket resultat med forenklingarbeidet.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:10 (2004-2005) - Riksrevisjonens undersøkelse av regelverksforenkling og reduksjon av skjemabelastning for næringslivet - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. desember 2005

**Lodve Solholm**  
leder

**Inge Ryan**  
ordfører



