

Februar 2004

**Konsekvensutredningsprosjektet i Nærings- og  
handelsdepartementet**

**Øraker**

**Rapport for 2003**

# 1 Orakel - et kompetansesenter i Nærings- og handelsdepartementet for konsekvensutredning

## 1.1 Innledning

Nærings- og handelsdepartementet har sommeren 2002 satt i gang et prosjekt for aktivt å gi bistand til departement og etater i forarbeidene til regelverk og tiltak.

Prosjektgruppen har navnet "Orakel" som står for offentlige reformer admministrative konsekvenser enklere lover.

Orakel er etablert for å<sup>1</sup>:

- være et kompetansesenter og tilby rådgivning om hvordan offentlige inngrep kan innvirke på etablering og drift av næringsvirksomhet
- drive utadrettet virksomhet og bistå departementer og etater allerede på planleggingsstadiet
- være en aktiv støttespiller ved utarbeidelsen av alle forslag til nytt regelverk eller reformer som kan få betydning for næringslivet (se Utredningsinstruksen, punkt 2.3.1 og 2.3.2, jf. punkt 4.1 og 4.2.1)

## 1.2 Forhistorien

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) ivaretar rammebetingelsene for næringslivet, herunder vedlikehold og forbedring av regelverk. Det har vært, er og vil fortsatt være fokus på å legge forholdene best mulig til rette for verdiskapning.

Mange aktiviteter har fokus på regler og rammebetingelser som allerede finnes. Det er også behov for å arbeide i forkant av beslutningene, tilby bistand og tjenester for tidligst mulig påvirke forarbeidene til regler og reformer. Utredningsinstruksen sier generelt at:

*Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurderinger av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutningen som foreslås truffet.*

I praksis virker det vanskelig for den enkelte utreder å foreta nødvendige analyser av økonomiske og administrative konsekvenser. Analysene kommer ofte, bokstavlig talt, som siste kapittel i utredningen. Denne praksis bidrar til at ulike løsningsalternativer ikke blir utredet og at betraktninger om konsekvenser i mindre grad danner grunnlaget for beslutninger.

NHD kan bidra med kunnskap om og nettverk i norsk næringsliv. Denne rollen skal ikke begrenses til egne saker og høringer, men være tilgjengelig for alle departementene og underliggende etater. Orakel er den tjenesten som gjør disse ressursene tilgjengelige, slik at NHD bidrar til å skape konkurransedyktige rammebetingelser for langsiktig verdiskapning i Norge.

---

<sup>1</sup> Mandatet i fulltekst i vedlegg 1.

## 2 Aktiviteter og resultater i Orakel<sup>2</sup>

### 2.1 Bistand og innspill i forarbeidene

#### 2.1.1 Antall saker

På ett år er det registrert bistand og innspill i 28 enkeltsaker. Tabellen viser hvorledes disse fordeler seg på departementer.

Departementer	Utvalg og departements-utredninger	Proposisjoner og meldinger	Forskrifter	Handlingsplaner og tiltak	I alt
Arbeid og administrasjon	1	1	1	2	5
Finans	1	3	1		5
Næring og handel		2		1	3
Fiskeri	2		1		3
Landbruk	1	2			3
Justis		1		1	2
Sosial				2	2
Kommunal og regional	1				1
Kultur og kirke		1			1
Miljø	1				1
Olje		1			1
Samferdsel		1			1
I alt	7	12	3	6	28

Figur 1 Antall saker

Det første året har gruppen hatt flest saker med Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, i første rekke på områdene arbeidsliv og skatt. Dette er fagområder som hyppigst griper inn i bedriftenes hverdag og vil være blant de viktigste fagområder for gruppen. Det for tidlig å trekke konklusjoner om hvilke andre fagområder som er sentrale.

#### 2.1.2 Tidspunkt for bistand og type saksområder.

Kategorier	Antall saker	Tidlig bidrag	Prioritert område	Antall saker sluttført
Utvalg og departementenes utredninger	7	3	4	3
Proposisjoner og meldinger	12	3	6	9
Forskriftsarbeider	3	2	2	2
Handlingsplaner og tiltak	6	2	4	5
Sum	28	10	16	19

Figur 2 Tidspunkt for bistand

<sup>2</sup> Resultatene er målinger etter ett års drift, det vil si fra medio 2002 til medio 2003.

Resultatene tyder på at utfordringen er å komme inn tidlig i prosessene. Mange saker er registrert med for sent inngrep. Dette kommer av at Orakel er et nytt tiltak og at sakstilgangen det første året ikke var rutinemessig. Gruppen er for fremtiden avhengig av å ta initiativ for å finne frem til nye saker.

### 2.1.3 Registrerte resultater etter ett års drift

Kategorier	Slutførte saker	Utredningen OK	Kvalitative merknader	Kvantitative merknader	Påvirket innholdet	Påvirket resultatet
Utvalg og departements-utredninger	3	-	3	2	1	-
Proposisjoner og meldinger	9	2	7	2	3	2
Forskriftsarbeider	2	1	1	1	1	1
Handlingsplaner og tiltak	5	1	3	-	2	1
Sum	19	4	14	5	7	4

Figur 3 Registrerte resultater

Resultatene viser dels at for noen utredninger er beslutningsgrunnlaget godt nok. I flere av disse sakene har Orakelgruppen medvirket relativt tidlig i prosessen. Imidlertid er det i en rekke saker gitt merknader. I mer enn en fjerdedel av disse sakene har gruppen valgt å innhente kvantitative opplysninger på egen hånd og gjøre beregninger som en del av merknadene. Det er sammenheng mellom disse kvantitative merknader og påvirkningen på beslutningene. Dette innebærer at tilgangen på og bearbeidingen av tallmateriale er sentralt for gruppen.

## 2.2 Informasjon, opplæring og nettverksbygging

### 2.2.1 Kompetanseoppbygning og opplæring

Orakel har holdt presentasjon for alle departementsrådene og seminar for representanter fra alle departementer. Interesserte grupper følges opp med nyhetsbrev på e-post. Nye kurs planlegges fortløpende.

### 2.2.2 Orakelbrosjyre og merkenavn

Det er laget en ny brosjyre om Orakel som benyttes i tillegg til NHDs veileder om næringsøkonomiske konsekvensutredninger. Brosjyren introduserer NHDs initiativ med et merkenavn:



### 2.2.3 Web-presentasjon av Orakel på Odin

Under NHDs websider på Odin er det laget et eget område for Orakel. Området oppdateres jevnlig med informasjon.

På Orakels "eget" område er det i dag lagt ut brosjyre om Orakel samt veileder om næringsøkonomiske konsekvensutredninger. Det ligger også ute informasjon om mandat og kontaktpersoner samt orientering om når Orakel bør konsulteres. På områdets faneblad er det dessuten laget pekere til aktuelle verktøy og lenker.

### 2.2.4 Nettverksbygging i sentralforvaltningen

Orakel har lagt vekt på å være utadrettet og oppsøkende. Gruppen har utnyttet tradisjonelle virkemidler slik som presentasjoner, seminarer og direkte e-post. Men i tillegg til dette har gruppen henvendt seg direkte til saksbehandlere og mellomledere i departementer og underliggende etater. Hensikten med dette er å kjenne til nye tiltak så tidlig som mulig, og på denne måten tilby bistand tidlig i utredningsprosessene.

### 2.2.5 Kontakt med organisasjonene i næringslivet

Orakel har gjennomført jevnlige møter med representanter for Næringslivets hovedorganisasjon, Bedriftsforbundet og Norges autoriserte regnskapsføreres forening. I tillegg har det i enkeltsaker vært hentet inn synspunkter fra representanter fra disse organisasjonene.

## 2.3 Samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB)

SSB introduserte i 2002 Statistikkbanken, hvor mange opplysninger fra SSB finnes på web. SSB og NHD har sammen etablert et samarbeid med den målsetning å forbedre praksis. Samarbeidet innebærer for tiden to tilbud:

- Foretaksstatistikken publisert på Odin
- Konsulentbistand fra SSB

Foretaksstatistikken presenterer hovedtall om norsk næringsliv. Statistikken kombinerer forskjellige opplysninger i Statistikkbanken og viser blant annet sysselsetning og ansettelse i samme tabell. En av målsetningene er å forklare hvor mye informasjon som tilbys fra SSB.

Bistanden fra SSB gjør Orakel i stand til å bistå med tallopplysninger og gjøre selvstendige analyser til bruk i merknader.

### 3 Orakels funksjon som kompetansesenter

Oppsummering av områder som er viktige for å nå målet om å bli et kompetansesenter:

Områder	Bra	Utfordringer
Bistand	Orakel har lagt vekt på å oppsøke departementene, Gruppen får inngrep og dialog når vi oppsøker utredere, Porteføljen av saker har vært tilfredstillende	Verken Utredningsinstruksen eller Orakelmandatet sikrer sakstilgang, bistand eller inngrep, Bistand til regjeringsoppnevnte utvalg er et problemområde
Praktisk bistand	Gruppen har dokumentert at bistand til utredning av konsekvenser medfører bedre beslutningsgrunnlag	Andelen saker hvor Orakel gir bistand må øke, og saker med merknader må tilsvarende reduseres
Tidlig bistand	Orakelgruppen har kommet i dialog ved oppstart av utredninger når gruppen har bedt om det	Porteføljen med saker hvor vi har vært med fra oppstart, er enda for liten
Påvirkning og resultater	Tidlig bistand synes å virke, men det er enda for få saker til å si noe definitivt. Sent inngrep kan gi stor oppmerksomhet. Sene inngrep kan gi tidlig bistand i "neste runde".	Sent inngrep gir ikke direkte resultater eller store endringer der og da. Unntaket er justeringer på grunnlag av overbevisende tallmateriale i merknadene.
Oppmerksomhet	Stor oppmerksomhet i enkeltsaker medvirker til å endre rutinene for foreleggelse.	Oppmerksomhet i enkeltsaker forutsetter mye arbeid internt i NHD, særlig knyttet til faktainnsamling og analyse.
Informasjon	Det etterspørres mer informasjon. Gruppen har laget og gitt tilgang til ny og nyttig informasjon	Vi må øke tilgjengeligheten på informasjon og forståelsen for å bruke den. Det betyr at vi må balansere mellom det som Orakel publiserer og oppgaver som andre skal løse
Opplæring	Det etterspørres opplæring. Orakels aktiviteter har i første omgang vært overfor ledere for å skape en slik etterspørsel	Opplæring til saksbehandlere er et tilbud høsten 2003 og ikke med i evalueringen.
Nettverksbygging	Gruppen har etablert et nettverk i sentralforvaltningen blant de aktørene som tradisjonelt er nærmest NHD	Nettverksbygging må fortsette og utvides til å dekke flere departementer
Opplysninger	Samarbeidet med SSB har vært svært fruktbart. Det skaper en vinn-vinn situasjon for begge partene	Orakel trenger bredere kontakt med miljø og tjenesteytere som besitter opplysninger og har opplysningskompetanse
Synliggjøring i sentraladministrasjonen	Prosjektet og merkenavnet er godt synlig i sentralforvaltningen	Det er fortsatt et potensial for å gjøre Orakel bedre kjent
Synliggjøring i næringsorganisasjonene	Orakel har løpende dialog med næringsorganisasjonene, med enkelte er dialogen svært nyttig	Noen næringsorganisasjoner må oppfattes som avventende og venter seg resultater av prosjektet
Synliggjøring i presse og i forhold til publikum	Publisering av foretaksstatistikken ga mediedekning. Følge opp med tilsvarende vil være nyttig.	Prosjektet og merkenavnet er ennå ikke alminnelig kjent

## 4 Vurdering og konklusjon

Første års drift viser at gruppen kan gi relevant bistand, og at Orakel har bidratt med nyttige synspunkter på en slik måte at mange forarbeider og beslutningsgrunnlag er blitt bedre.

Det synes å være bred enighet om at forarbeider kan optimaliseres hva angår utredning av administrative og økonomiske konsekvenser. NHD mener at prosjektet Orakel her er sentralt. Utfordringen fremover blir å:

- informere om kompetansesenteret i NHDs potensial og mulighetene det har til å yte praktisk bistand i utredningsarbeid
- fokusere på betydningen av å bidra så tidlig som mulig i utredningsarbeidet

Orakel skal gi relevant og nyttig bistand om næringsøkonomiske konsekvenser til bruk i forarbeider. Dette forutsetter en aktiv dialog med departementer, utvalg og direktorater som legger til rette for at disse i fremtiden av eget initiativ vil benytte Orakeltjenesten. For å kunne levere en slik bistand, er Orakel avhengig av å samarbeide med de som har kunnskap og opplysninger om norsk næringsliv. Dette omfatter blant annet næringsorganisasjonene, forskningsmiljøene, Statistisk sentralbyrå og andre opplysningsleverandører. Dessuten må Orakel være en del av det samlede tilbud som nå bygges opp for å bidra til bedre konsekvensutredninger, herunder Finansdepartementet, Senter for statlig økonomistyring og Arbeids- og administrasjonsdepartementets stabsenhet for økonomisk analyse, for å nevne noen.

NHD vil hevde at Orakel som prosjekt går meget bra. Arbeidsformen er ryddig og det arbeides grundig med de enkelte sakene. Prosjektleder og prosjektmedarbeiderne har bra dialog i departementssystemet. Når det gjelder resultatene har de også vært positive, men det er for tidlig å bedømme kvantifiseringen av resultatene mer nøyaktig. Det har gått med en god del arbeid i generelt holdningsskapende arbeid hvor resultatene vil komme videre framover.

## 5 Vedlegg 1: Mandat

### SYSTEM FOR BEDRE VURDERING AV KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIVET AV NYTT REGELVERK

#### 1. Bakgrunn

Nytt regelverk (lover og forskrifter mv.), endringer i eksisterende regelverk og andre offentlige tiltak og reformer får ofte konsekvenser for næringslivet. Det er en generell oppfatning at disse konsekvensene sjelden blir tilstrekkelig kartlagt i arbeidet med utarbeidelse av nytt regelverk, endringer i eksisterende regelverk og andre offentlige tiltak. Beslutningstagerne (Storting og Regjering) er i mange tilfeller ikke godt nok kjent med virkningene for næringslivet. Nærings- og handelsdepartementet oppretter derfor, som et ledd i forenklingsarbeidet rettet mot næringslivet (jfr. NHDs r-notat "Fremdriftsplanen og aktivitetene til Nærings- og handelsdepartementet i forbindelse med modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor" som ble behandlet i regjeringen 18 april 2002) et prosjekt for å bidra til at slike konsekvenser i større grad *synliggjøres og dokumenteres*. Prosjektet må ses som et bidrag til regjeringens ønske om å få til bedre totalkostnadsanalyser i regel- og reformarbeid.

#### 2. Mandat for prosjektgruppen

Utredningsinstruksen inneholder retningslinjer og krav til arbeidsform og utredningsnivå når statlige organer arbeider med offentlige tiltak, reformer, regelverk, mv, som prosjektet vil legge til grunn for sitt arbeid.

Prosjektgruppens arbeid er todelt. For det første skal den være et kompetansesenter og tilby rådgivning om hvordan offentlige inngrep kan innvirke på etablering og drift av næringsvirksomhet. Gruppen skal drive utadrettet virksomhet og bistå departementer og etater allerede på planleggingsstadiet. For det andre skal prosjektgruppen være en aktiv støttespiller ved utarbeidelsen av alle forslag til nytt regelverk eller reformer som kan få betydning for næringslivet, i tråd med Utredningsinstruksen, punkt 2.3.1 og 2.3.2, jf. punkt 4.1 og 4.2.1.

Prosjektgruppen skal utvikle verktøy og rutiner som kan tilbys utrederne. Bedriftspanel skal benyttes som et slikt verktøy, både etter anmodning fra fagdepartementer/etater og i de tilfeller hvor prosjektgruppen vurderer det som hensiktsmessig. Prosjektgruppens arbeid skal i utgangspunktet omfatte reglernes/reformenes virkninger for næringslivet generelt, men man skal ha et særlig fokus på virkningene for de små og mellomstore bedriftene.

#### 3. Prosjektgruppens rolle

Når utredningsarbeid, forslag til regelverk og andre reformer direkte kan få betydning for etablering eller drift (eventuelt også avvikling) av næringsvirksomhet eller på annen måte innebærer plikter eller byrder for næringslivet, skal prosjektgruppen konsulteres:

Departementer og etater skal melde fra til prosjektgruppen i Nærings- og handelsdepartementet når de setter i gang utredningsarbeid (f.eks lov- eller forskriftsarbeid, utvalgsarbeid eller annet revisjonsarbeid) som kan få direkte eller indirekte virkninger for næringslivet. Meldingen skal inneholde en kort beskrivelse av de tiltak som planlegges, en tidsramme for arbeidet og en kontaktperson for prosjektet. Dersom det foreligger et utredningsmandat skal dette vedlegges. På bakgrunn av den tilsendte informasjon skal prosjektgruppen ta kontakt med fagdepartementet/etaten for å bistå med kompetanse og veiledning der dette er aktuelt.

Departementer og etater skal sende utkast til høringsbrev i saker som kan ha betydning for næringslivet, med en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser i henhold til utredningsinstruksens pkt. 2.3.1 jf. kapittel 4, til prosjektgruppen før den eventuelt sendes på alminnelig høring. Dersom prosjektgruppen ikke innen 7 dager etter at utkastet er mottatt, gir tilbakemelding til etaten/departementet, kan saken sendes på alminnelig høring. I prosjektgruppens vurdering av høringsutkastet, vil man særlig se på om utkastet gir tilfredsstillende svar på spørsmålene nedenfor:

1. Er offentlig inngrep nødvendig?
2. Hvis ja – hvorfor og i hvilken form. Er alle alternative løsninger vurdert?
3. Hvilke kostnader (tid/penger) vil reguleringen påføre næringslivet?



4. Vil reguleringen være særlig kostbar for småbedriftene?
5. Vil reguleringen – direkte eller indirekte – påvirke konkurranseforholdene for næringslivet?
6. Er det mulig å kontrollere om reguleringen etterleves?
7. Er det behov for særskilte informasjonstiltak?
8. Gir tidspunktet for innføring spesielle problemer for bedriftene?

(Jf. Huskeliste fra Nærings- og handelsdepartementets veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak "Næringsøkonomiske konsekvensutredninger", oktober 2000.)

#### 4. Konklusjon

Prosjektet i NHD skal bidra til, og etterse at konsekvenser for næringslivet vurderes tidlig i arbeidet med regler og reformer. Prosjektet har som siktemål å forbedre dagens praksis, og skal arbeide innenfor rammene av Utredningsinstruksen, hensyn tatt til vesentlighetskriteriet i denne.