

E L M E R

ENKLERE OG MER EFFEKTIV RAPPORTERING

Middelthuns gate 27, Postboks 5250 Majorstua, N-0303 Oslo

Behandling av offentlige skjemaer i utvalgte bedrifter

Rapport fra ELMER-prosjektet

30. juli 2000

Et prosjekt i regi av:

Nærings- og handelsdepartementet, Handels- og serviceernæringens Hovedorganisasjon, Næringslivets Hovedorganisasjon

1	<u>BAKGRUNN OG FORMÅL</u>	3
1.1	<u>Bakgrunn for denne rapporten</u>	3
1.2	<u>Rapportens formål</u>	3
1.3	<u>Prosjektets plass i belastningsmodellen</u>	4
2	<u>KARTLEGGINGSMETODE</u>	5
2.1	<u>Utvelgelse av deltakerbedrifter</u>	5
2.2	<u>Grunnlag for statusbeskrivelser</u>	6
2.3	<u>System for løpende kartlegging</u>	6
3	<u>BEDRIFTENE OM SKJEMABELASTNING</u>	7
3.1	<u>De verste skjemaene?</u>	7
3.2	<u>Samlet tidsbruk</u>	8
3.3	<u>Hva er irritasjonsmomentene?</u>	10
3.3.1	<u>Punktene fra skjemavettreglene</u>	11
3.3.2	<u>Andre ankepunkter</u>	13
3.3.3	<u>Felles spilleregler</u>	14
3.3.4	<u>Elektronisk rapportering som løsning på alt dette</u>	15
3.4	<u>Noen konklusjoner</u>	15
4	<u>DATA OG DATASYSTEMER</u>	16
4.1	<u>Fellestrekk</u>	16
4.2	<u>Hva er problemet?</u>	16
4.2.1	<u>Nisjerapporter</u>	17
4.2.2	<u>Datadefinisjoner</u>	17
4.2.3	<u>Endringshyppighet</u>	18
4.2.4	<u>Personvern</u>	18
5	<u>BEDRIFTENES EGNE RÅD FOR MINDRE SKJEMAVELDE</u>	19
6	<u>KONSEKVENSER FOR DET VIDERE ARBEIDET</u>	19
6.1	<u>Signaler fra bedriftsintervjuene</u>	19
6.2	<u>«Ja takk, begge deler?»</u>	20
6.3	<u>Viktigere for e-handel</u>	20

1 Bakgrunn og formål

1.1 Bakgrunn for denne rapporten

Referansegruppen for elektronisk innrapportering skal være en pådriver for elektronisk innrapportering fra næringslivet til det offentlige. Etter initiativ fra gruppen skal prosjektet ELMER kartlegge hvordan statlige innrapporteringsplikter treffer den enkelte bedrift og teste ut løsninger som kan redusere belastningen av disse.

I samarbeid med et begrenset antall bedrifter skal prosjektet

- kartlegge problemstillinger i bedriftene knyttet til statlige innrapporteringsplikter og
- utvikle og teste enkle løsninger for elektronisk innrapportering som bidrar til å redusere bedriftenes belastning ved dette.

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har plukket ut til sammen syv medlemsbedrifter, som har sagt seg villige til å bidra i prosjektet. Bedriftenes stiller til rådighet informasjon og ressurser gjennom ett år til

- en første lengre samtale (intervju) som grunnlag for statusbeskrivelse om rapporteringsrutiner og IT-løsninger i den enkelte bedriften og en samlet oppstartsrapport
- løpende registrering av mottatte/utfylte skjemaer og rapporter i ett år og
- uttesting av enkle løsninger for elektronisk innrapportering (ev. ved at maskin- og/eller programvare installeres i bedriftens nettverk).

Samarbeidet ble innledet med bedriftsbesøk i perioden mai – juni 2000. Her deltok ELMERs prosjektleder Lars Uppheim (NHD/NHO), sammen med Tor Nygaard (Forvaltningsinfo AS) som gjennomførte intervjuene. Den relevante organisasjonens representant var også med, dvs. enten Sissel Monsvold fra HSH eller Hans Kristian Aag fra NHO.

Tor Nygaard har utarbeidet denne rapporten, i tillegg til referater fra hver av bedriftssamtalene (statusbeskrivelser). Synspunktene i rapporten står ene og alene for Forvaltningsinfos regning. Statusbeskrivelsene er derimot forelagt alle møtedeltakerne for ev. korreksjoner og tilføyelser. I ettertid er de supplert med intervjuerens egne faglige kommentarer og betraktninger fra samtalene.

Bedriftene har fått løfte om at referatene utelukkende skal være tilgjengelig for prosjektet, mens rapporten kan bli spredt i en videre krets og derfor ikke skal gjengi betraktninger og beskrivelser om den enkelte bedriften.

1.2 Rapportens formål

I sum skal de enkeltstående referatene og samlerapporten gi en tilfredsstillende dokumentasjon av situasjonen ved starttidspunktet for de bedriftene som nå skal engasjere seg i kartlegging av egne «skjemaproblemer» fram til sommeren 2001. Der det er naturlig for å støtte opp om en helhetlig problemforståelse, vil vi se rapportens synspunkter og observasjoner i sammenheng med tidligere publisert materiale.

Målet med å legge en del arbeid i å undersøke og beskrive *nåsituasjonen* hos deltakerbedriftene er tredelt:

- Prøve å avdekke spesifikke **skjemaer/rapporteringsrutiner** som virker utpreget mer bryssomme enn andre.
- Prøve å avdekke **teknologiske fellestrekk** som grunnlag for spesielle teknologiske valg.
- Dokumentere bedriftsrepresentantenes **synspunkter ved starttidspunktet**, før skjemaproblemene blir observert systematisk over lengre tid.

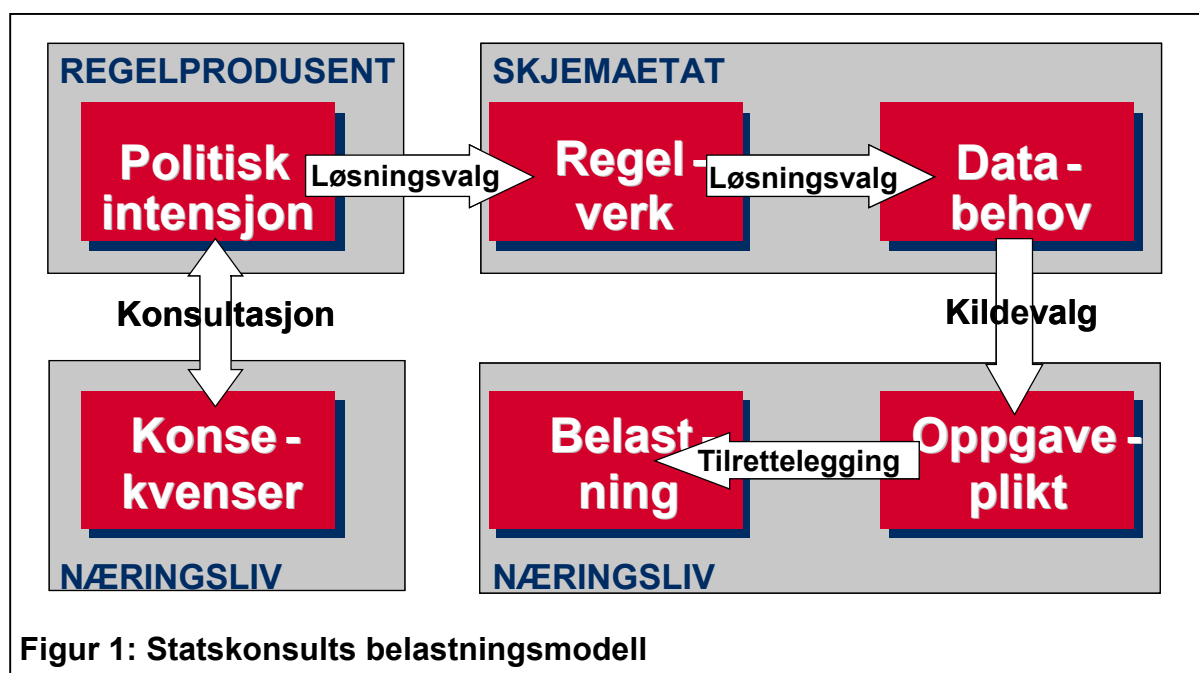
Vi vet fra tidligere (bl.a. Statskonsult og Næringslivets Skjemaråd) at det varierer svært mye hvilke skjemaplikter bedriftene **opplever** som plagsomme, hvilke rapporteringskrav som **forekommer** i ulike bedrifter/bransjer og hvordan bedriftene **praktisk** har innrettet seg for å møte dem (teknologi/bemanning). Våre syv bedrifter gir samme inntrykk. Spredningen er sannsynligvis så stor at man trenger ganske mange bedrifter og detaljerte observasjoner for å komme i nærheten av et fullstendig bilde.¹

Derfor har verken kartleggingen eller denne rapporten ambisjoner om å få fram et dekkende statistisk bilde av forholdene i norske bedrifter. Derimot håper vi, gjennom et helt år med tett oppfølging, å kunne gå så mye i dybden hos den enkelte at vi får syv godt dokumenterte eksempler. Som hver for seg og samlet gir nyttige erfaringer og ideer for elektronisk rapportering.

1.3 Prosjektets plass i belastningsmodellen

«Skjemaveldet» er en høyst upresis betegnelse på de plager næringsdrivende opplever i forbindelse med utfylling av skjemaer. Påfallende ofte begrenses begrepet til å gjelde offentlige skjemaer, men de fleste vil nok i dag si at databehov i samhandling bedrifter imellom også er med å øke irritasjonen.

Det kan være avklarende å sette ELMER-prosjektet inn i Statskonsults belastningsmodell, som lett klassifiserer alle forenklingstiltak innenfor en eller flere av de prosessene (piler i figuren) som påvirker fenomenet²:



Figur 1: Statskonsults belastningsmodell

Etter modellen springer den første kimen til skjemabelastning for næringslivet ut av en politisk intensjon. Gjennom regelprodusentens **løsningsvalg** omformes intensjonen til et **regelverk**. (Den politiske intensjonen skal allerede ha vært gjenstand for konsultasjoner med dem reglene får konsekvenser for. Det er et eget problemområde, som vi lar ligge her.)

Reglene gir i større eller mindre grad det forvaltningsorganet som skal forvalte den aktuelle loven eller forskriften («Skjemaetaten» i modellen) mulighet til å treffe sine egne valg. Ett og samme regelbundne krav, f. eks. pålagte kriterier for en søknadsbehandling, kan operasjonaliseres mer eller mindre detaljert som definerte informasjonselementer. Etatens **løsningsvalg** skaper altså **databelovet**. Noen lover og forskrifter er så detaljerte at skjemaetatens spillerom er lite (typisk; skattelovgivningen) mens andre gir løsere formulerte rammer for virksomheten. (Statistikkloven er et ytterpunkt her.)

I neste runde kan informasjonen skaffes til veie fra flere kilder; ved å spørre bedriftene selv, ved gjenbruk av egne interne data eller ved å forsyne seg av statens felles informasjonsressurser som man etter hvert begynner å få oversikt over i Oppgaveregisteret. Det er **kildevalget** som avgjør hvor mye **oppgaveplikt** som skal falle på bedriftene, og ofte er dataene slik definert at de ikke kan hentes noe annet sted enn hos bedriftene selv.

Når først spørsmålene er definert, kildevalget bestemt og oppgaveplikten et faktum, betyr **tilretteleggingen** mye for hvilken **belastning** bedriftene opplever til syvende og sist. Hvor plagt det skal være å besvare spørsmålene, påvirkes altså også av forklaringer og begrunnelser, hensiktsmessige frister, enkel tilgang til relevante data og en rekke andre pedagogiske og praktiske forhold, som grovt sagt virker inn på tidsbruk og/eller motivasjon.

Tiltak for elektronisk innrapportering handler utelukkende om den siste prosessen; tilrettelegging (av allerede gitte forpliktelser til å rapportere allerede definerte informasjonselementer). Hvis man arbeider for å påvirke noen av boksene tidligere i modellen, faller det egentlig utenfor rammen for ELMER-prosjektet.

Likevel kan kartlegging av elektronikkens muligheter også avdekke behov for regelforenkling (inngripen i regelprodusentens løsningsvalg), skjemaforenkling (inngripen i skjemaetatens løsningsvalg) eller samordning (inngripen i skjemaetatens kildevalg).

En diskusjon om offentlig innrapportering kan vanskelig unngå å pense innpå alle disse områdene. Det ser vi også i bedriftsintervjuene våre. Det er naturlig at prosjektet bringer også slike observasjoner videre til myndighetene for videre behandling i andre fora.

2 Kartleggingsmetode

2.1 Utvelgelse av deltakerbedrifter

Næringslivsorganisasjonene (HSH og NHO) har selv funnet fram til de bedriftene som deltar i prosjektet. Bedriftene er valgt blant medlemmer som har vist seriøs interesse for problemområdet. Samtidig er det lagt vekt på å få en viss bransjespredning. Av praktiske grunner har man i hovedsak holdt seg til Oslo-området.

Det har vært en forutsetning at bedriftene behandler skjemaene sine selv, i praksis betyr det at de ikke bruker ekstern regnskapsfører. Det har også vært et poeng at de har et visst teknologisk nivå.

Disse bedriftene er med:

Et prosjekt i regi av:

Navn	Sted	Bransje / produkter	Besøksdato
efg Wingerei as	Oslo (hovedkontoret)	Engroshandel kontormøbler	25. mai
Hepro AS	Rognan	Mekanisk industri rullestoler m.m.	09. juni
Kiwi minipris AS	Lier (administrasjon)	Detaljhandel dagligvarer	10. mai
Lindex AS	Oslo (hovedkontoret)	Detaljhandel klær og kosmetikk	26. mai
Martina Hansens Hospital	Bærum	Somatisk sykehus ortopedi m.m.	29. mai
Storms Chem Laboratorium AS	Bærum	Næringsmiddelindustri aroma- og smaksstoffer	19. mai
Tronrud bygg	Hønefoss	Bygg og anlegg byggevirkosomhet	16. mai

Størrelsen på deltakerbedriftene varierer fra ca 20 til 600 ansatte. Noen av dem inngår i større kjeder bestående av flere foretak. I så fall har vi konsentrert oss om det selskapet hvor våre kontaktpersoner hører til.

2.2 Grunnlag for statusbeskrivelser

Prosjektets kontaktpersoner fikk på forhånd tilsendt en stikkordliste med skisse av hvilke spørsmål vi ønsket å ta opp under bedriftsbesøket. (Vedlegg 1). Meningen var at de kunne tenke igjennom problemstillingen i god tid og kanskje finne ut hvilke andre i virksomheten som burde delta under samtalen. Dette fungerte bare i liten grad, blant annet fordi mange fikk materialet i seneste laget, men lista var likevel nyttig som rettesnor under samtalen.

I fire bedrifter deltok bare kontaktpersonen i møtet, mens to stilte med to personer og en bedrift med tre. I noen få tilfeller har vi kontaktet andre nøkkelpersoner (som ble oppgitt i møtet) i ettertid for avklaring av detaljer utenfor møtedeltakerens område.

Stikkordlista er utformet som et grunnlag for disposisjon av denne rapporten. Innledningsvis har vi gjengitt noen av Skjemarådets spørsmål fra en større undersøkelse i 1994³, blant annet for å se om intervjubedriftene skiller seg fra dem som svarte den gangen.

Foran spørsmål 2.2 om hva ved skjemaene som plager mest (belastningsaspekter) ble Skjemavettplakaten til Næringslivets Skjemaråd vist fram og lest opp. Noen steder fulgte samtalen de enkelte skjemavettreglene punkt for punkt. Dermed fikk bedriften hjelp til å reflektere over ulike sider, men det var opp til den enkelte hvilke stikkord som innbød til nærmere omtale.

Vi har latt intervjuobjektene snakke så fritt som mulig om det som opptar den enkelte. Men selve spørsmålsstillingen er vinklet mot elektronisk rapportering. Spørsmålene skal gi et godt utgangspunkt for å se skjemaproblematikken i sammenheng med bedriftens teknologi og databehandlingsrutiner.

2.3 System for løpende kartlegging

For å knytte en smule substans til avtalen om at bedriftene skal observere skjemaproblemer gjennom et helt år, har også vi (!) laget et skjema (vedlegg 2). Naturlig nok har vi gjort skjemaet så enkelt som mulig.

Først og fremst er det et stykke papir hvor utfylleren kan notere sine **betraktninger** i selve rapporteringssituasjonen. Det i seg selv kan gi gode ideer for videre forenklingsarbeid⁴.

Skjemaet ber bedriftene svare på om dataene for rapportering **allerede finnes** i maskinlesbar form. Det er selvsagt en relevant informasjon, men vi har ikke bedt om noen inngående vurdering av dette. Spørsmålet om **skjemakategori** skal primært minne kontaktpersonen om at vi ikke bare er interessert i periodiske skjemaer. Hvilket ellers er en vanlig uklarhet når skjemaveldet diskuteres.

Etter kartleggingsåret bør bedriftenes anslag for **behandlingstid** sammenlignes med etatens egne estimater slik de er meldt til Oppgaveregisteret. Dessuten vil det selvsagt bli spennende å se om alle mottatte/utfylte skjemaer faktisk er registrert der i det hele tatt.

3 Bedriftene om skjemabelastning

For ganske nøyaktig ti år siden intervjuet NHO en del mindre bedrifter om «skjemaveldet som problem». Dette er noen av punktene som oppsummert den gangen⁵:

- Det er vanskelig å få fram enkeltsaker som belaster. Det er den samlede mengden av krav som frustrerer.
- Hensikten med skjemaene er ikke alltid gjort tydelig nok.
- Enkelte oppgaver belaster mer enn andre, f.eks industristatistikk, påleggstrekk, arbeidsgiveravgift
- Forarbeid til besvarelse kan være verre enn selve utfyllingen.
- Belastningen varierer mellom bransjer, bl.a. på grunn av ulik grad av offentlig kontroll (f.eks salg av næringsmidler) og detaljerte statistikk-krav (f.eks for reiselivet)

Observasjonene er påfallende lik SMB-gruppens⁶ konklusjoner ti år før det igjen. Nå er det altså gått enda ti år, men bedriftsintervjuene våre gir det samme hovedinntrykket. (Bortsett fra at arbeidsgiveravgiften er redusert som særskilt skjemaproblem etter at den terminvise innberetningen ble samordnet med rutinene for skattetrekk.)

3.1 De verste skjemaene?

På spørsmål om hvilke skjemaer som er mest belastende, nevnte bedriftene til sammen 22 forskjellige konkrete skjemaer. (Da har vi regnet f.eks «selvangivelse» som ett skjema, uten å behandle vedleggsskjemaer separat). Hele 17 av dem nevnes bare ett sted. Resten trekkes fram av to bedrifter. Det gjelder **arbeidstakermeldinger** til trygdeetaten, **industristatistikk** til Statistisk sentralbyrå (SSB), **Samordnet registermelding** til Brønnøysundregistrene og skatteetatens **selvangivelse** og **årsoppgaver for arbeidsgiveravgift**.

Vi har ikke noe eksempel på at et skjema nevnes spesielt av flere enn to av de syv bedriftene. Noe av årsaken er nok at hele 13 av de 22 gjelder bransjespesifikke ordninger og statistikker.

Dette er skjemaer som trekkes fram i intervjuene **uhjulp**et. Når intervjueren selv spør om forholdet til skatt, regnskap og toll (der bedriften ikke har vært inne på dette), er svaret gjennomgående at det blir mye papir og kan ta en del tid, men at systemene er greie å forholde seg til og at man trenger det meste for egen oversikt. Dessuten anfører flere at det er lettere å forstå behovet for korrekte regnskap og selvangivelser enn for detaljert statistikk.

I det hele tatt er temperaturen merkbart høyere når det blir snakk om statistikk. På to steder fikk vi ikke høre om andre slags skjemaer, før vi hadde minnet intervjuobjektene om at vi ikke bare var opptatt av statistikk.

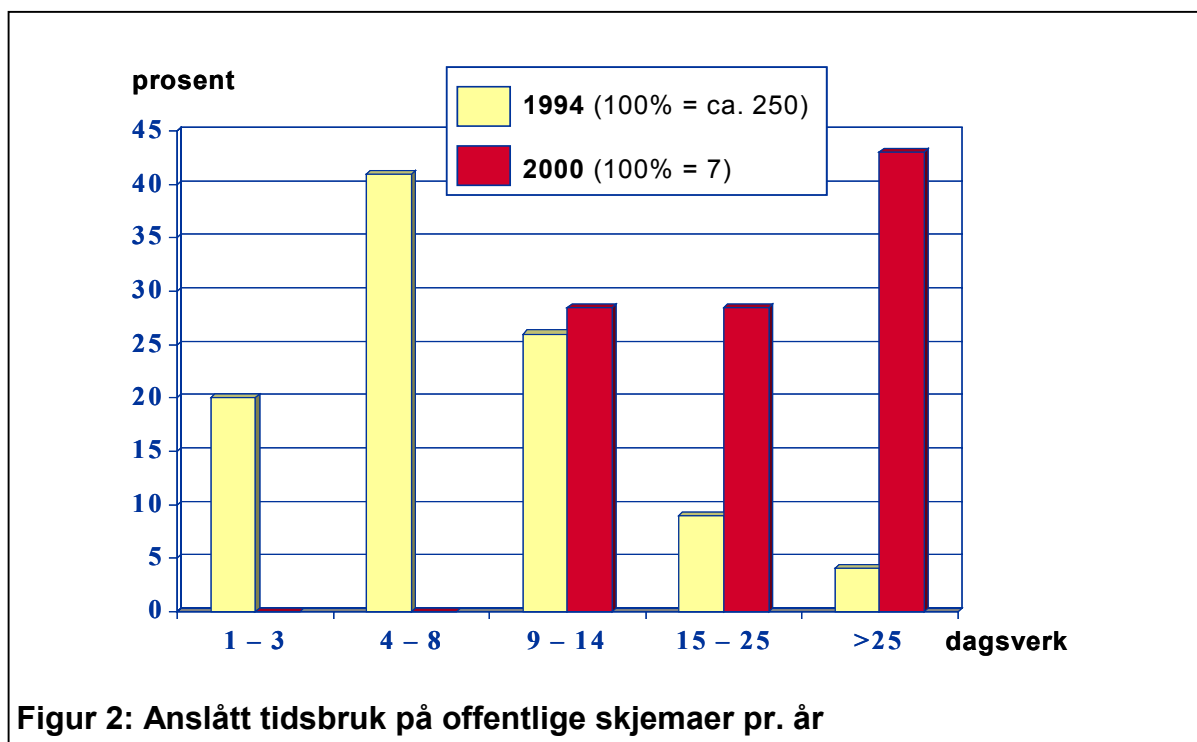
3.2 Samlet tidsbruk

Bedriftene ble bedt om å anslå hvor mye tid de bruker pr år på skjemaer. I likhet med Skjemarådets undersøkelse i 1994, opererte vi med kategoriene ”1-3 dager”, ”4-8 dager”, ”9-14 dager”, ”15- 25 dager” eller ”Mer enn 25 dager”.

Samfunns- eller bedriftsøkonomisk er tidsmålinger på dette feltet ganske uinteressant, inntil noen kommer opp med en definisjon av begrepet som inkluderer løpende registrering og annet nødvendige forarbeid og ekskluderer aktiviteter bedriften selv har bruk for. Samtidig som den er såpass anvendelig at bedriftene selv orker å foreta målinger.

Hvor mye tid bedriftene **mener** går med til innrapportering, og utviklingen i denne størrelsen over tid, har likevel en viss **næringspolitisk** interesse, først og fremst som uttrykk for frustrasjonsnivå.

Vi har sammenlignet våre bedrifter med resultatene fra 1994:



Fra Skjemarådets undersøkelse har vi trukket fram størrelsesgruppen ”20 ansatte og over”, for å få best mulig sammenligning med våre egne observasjoner. (Antallet i hver størrelsesgruppe er ikke oppgitt i Skjemarådets rapport, men vi har et rimelig grunnlag for å anslå fordelingen)

Det er selvsagt stor usikkerhet ved en sammenligning som dette, men avviket er så stort at det bør være nevnt uansett. Særlig siden Skjemarådets lave tall for tidsbruk vakte en viss oppsikt.

Et fellestrekk ved bedriftene som deltok i 1994 og våre syv, er at de er opptatt av fenomenet «skjemavelde». (I begge tilfeller har bedriftene frivillig brukt tid på å uttale seg.) En viktig

forskjell er at Skjemarådets spørsmål stilles **løsrevet**, uten forutgående gjennomdrøfting av fenomenet, mens vi presenterte spørsmålet i **en sammenheng** som nok øker refleksjonsnivået.⁷ Blant annet minnet det forutgående samtalepunktet respondentene om hvilke skjemaområder og –kategorier som finnes.

Vi stilte tilsvarende spørsmål om skjemaer fra hhv. egne organisasjoner og fra kunder og leverandører. Og vi spurte om hvordan bedriften opplevde at tidsbruken på skjemaer fra de ulike gruppene har utviklet seg over de siste tre årene.

Svarene fordeler seg slik:

Hvor mange arbeidsdager pr. år tror du bedriften bruker på å fylle ut skjemaer fra ...	1- 3 dager	4 - 8 dager	9 – 14 dager	15 - 25 dager	> 25 dager
--	------------	-------------	--------------	---------------	------------

... offentlige myndigheter?				2	2	3
... næringslivets egne organisasjoner?		4	1	1	1	
... bedriftens egne kunder og leverandører?		5	1		1	

Hvordan tror du skjemaarbeidet fra denne instansen har utviklet seg de siste tre årene?	Merkbar nedgang	Ganske uendret	Merkbar vekst	Vet ikke
... offentlige myndigheter?		4	3	
... næringslivets egne organisasjoner?		7		
... bedriftens egne kunder og leverandører?		7		

Slik mange har pekt på det før, ser vi også her at næringslivsorganisasjonene har sine egne svin på skogen når det gjelder å plage medlemmene med skjemaer. Dessuten skal kunder og leverandører ha sitt. Dette bildet er omtrent som ventet.

Derimot er det litt skuffende at ingen av disse syv bedriftene, som vi tror følger bedre med på feltet enn gjennomsnittet, har noe inntrykk av at informasjonspresset fra det offentlige går **ned**, til tross for alle nittitallets bestrebelser for forenkling og samordning. De er ikke en gang i tvil, siden ingen har benyttet ”vet-ikke”-muligheten.

At tre av syv mener det har blitt verre, ligner mye på resultatene i 1994, hvor 42 prosent krysset av for ”merkbar vekst”.

Fra 1994-undersøkelsen er det ikke publisert så mange detaljer om dette. Blant annet kunne Næringslivets Skjemaråd fått fram en interessant fordeling på bransjer, som ble kodet for samtlige 1850 besvarelser. Datafilene ble imidlertid oppbevart. Og det skriftlige tilbudet til Statskonsult om tilgang til alt grunnlagsmaterialet for videre forskning står sikkert fortsatt ved lag.

Enkelte oppgavekrav peker seg ut når det gjelder bruken av tid, uten at de nødvendigvis kommer på klagetoppen av den grunn. Her er noen eksempler fra intervjuene:

- En økonomisjef bruker 3/4 månedsverk bare i januar på lønns- og trekkoppgaver, særlig på grunn av reiseregningene. (Statens satser og statens skjema). Med ca 30 reisende ansatte går det trolig med omkring tre månedsverk pr år til utfylling, kontroll og registrering av reiseregninger. Et visst system måtte bedriften hatt for egen bruk, men på langt nær så omfattende.
- En av bedriftene bruker ett årsverk pr år bare til sykefraværstatistikk til trygdeattent, som er en del av HMS(internkontroll)-kravene. Rapportene er *aldri* blitt samlet inn eller gransket av noen offentlig myndighet.
- En bedrift med mange lokale avdelinger bruker mer enn et halvt årsverk pr år for en bestemt type kommunale søknadsskjemaer som er utformet forskjellig på hvert sted. (De har for øvrig pålagt alle sine involverte å ”ikke erte byråkratene”, og mener selv det er viktig for saksbehandlingen.)

3.3 Hva er irritasjonsmomentene?

Etter vår erfaring er det vanskelig for de fleste å sette ord på hvilke elementer skjemaplagene egentlig består i. Derfor la vi Skjemarådets plakat (vedlegg 3) til grunn for spørsmålet «Hva består plagene i?», som et supplement til det som kom fram uhjulpet. Da kom respondentene med eventuelle kommentarer til hver av de ti skjemavettreglene etter hvert som de ble lest opp.

Vi presenterer først de belastningsaspektene som fragår av Skjemavettreglene fra 1994. De nye punktene kan være gode poenger for Oppgaveregisteret/NHD når de nå går i gang med ny, statlig sjekklister for bedre skjema kvalitet.

3.3.1 Punktene fra skjemavettreglene

Relevante spørsmål

Flere peker på at skjemaene inneholder en rekke spørsmål som ikke skal besvares i den aktuelle situasjonen eller for denne typen bedrift. Dette henger mye sammen med at samme blankett brukes til forskjellige formål. Det er uheldig for bedriftene, men det letter trykking, distribusjon og lagerhold i staten. (Og så bedrer det jo den misforståtte statistikken over antall statlige skjemaer).

Eksempel som ble trukket fram i intervju: Fellesblanketten «Samordnet registermelding» (med seks A4 utfyllingssider, og 26 sider veiledning) må brukes enten du f.eks skal si fra til Enhetsregisteret om ny adresse, endre en avkryssing til Foretaksregisteret for hvem som har prokura eller melde samtlige detaljer som trengs i Brønnøysund, skatteetaten eller trygdekontoret for første gangs registrering av et nytt foretak. Vår intervjubedrift opplyser at bare én av opplysningene ble lagt merke til av saksbehandleren da flytting og ny adresse ble meldt samtidig. (Etaten må jo også lete blant mange blanke sider. Og kan ikke vite at det fins **to** nåler i høystakken.)

SSB legger mye arbeid i å utforme ulike skjemavarianter til samme statistikk for ulike bransjer. Likevel sier to av våre bedrifter at de har problemer med å finne varegrupper som passer for rapportering av deres aktiviteter.

Forståelighet

Intervjuobjektene våre er spesialiserte eksperter med lang erfaring fra bedrifter med egen regnskapsbehandling. Flere peker på at det stort sett går greit å forstå hvordan skjemaene skal fylles ut, men at det må være svært vanskelig for nybegynnere i en etableringssituasjon.

«Forklaringene kunne vært bedre», er en gjennomgående kommentar.

Klarlagt detaljeringsnivå

Dette punktet ble ikke kommentert under intervjuene. Det handler om at man skal spare bedriftene for å finregne hvis det er anslag som trengs.

Tilgjengelige opplysninger

Til enkelte krevende statistikker for SSB må det plukkes og settes sammen tall fra ulike systemer (budsjett og bokføring).

SSB spør også om fordeling på lokale avdelinger. Slike tall er ikke interessant for bedriftene selv. For offisiell statistikk handler det om hvorvidt vi skal få regional statistikk for sysselsetting, produksjon og varehandel, eller om all virksomhet i foretaket skal telle med der hovedkontoret ligger. Såkalte «flerbedriftsforetak» i SSBs terminologi⁸ har i det hele tatt en del ekstra problemer med å generere tilstrekkelig detaljerte data til SSB fra egne systemer. Man bør holde spesielt øye med dette ved etablering av automatiserte datauttrekk for elektronisk rapportering.

Skjemaer for regnskap, skatt og avgift spør om data som er tilgjengelig i bedriften. Det er ikke skjemaet som tar hensyn til hva som finnes, men systemene som bygger på kjente, periodiske rapporteringskrav⁹.

Synlig egennytte

Ingen hadde kommentarer på dette punktet. Fra tidligere har vi erfart at mange betakker seg for å beordres til en innsats og samtidig få høre at «det er til ditt eget beste». Etter vår mening

skader det likevel ikke å minne om hva den enkelte, egen bransje eller egen organisasjon kan få ut av de ordningene skjemaet inngår i.

Synlig samfunnsnytte

Noen skjemaer fra SSB skal fylles ut for alle lokalt atskilte avdelinger. En av våre bedrifter klagde på at et rent administrasjonssted fikk særskilt skjema for produksjonsstatistikk. Både dette og andre «avdelingsskjemaer» er trolig nødvendig, men dette er ikke begrunnet særlig godt i veiledningen.

En bedrift sier om en detaljert kvartalsstatistikk at den skal ha «... tall du ikke trenger sjøl, som det er vanskelig å forstå hvor du skal finne, og som det er vanskelig å hente fram når du først har funnet det ut.»

En annen sier generelt (og ikke bare om statistikk) at «... man får aldri særlig forklaring på hva opplysningene skal brukes til. Det hjelper ikke akkurat på motivasjonen».

Tilfredsstillende samordning

En bedrift peker på at samordning etatene imellom er blitt mye bedre de siste årene. Men generelt sier de fleste at det kommer mange like spørsmål fra etatene. (Ved nærmere gransking viser det seg ofte å være nyanseforskjeller som kan forsvare at man må spørre på nytt. Vi kjenner et tilfelle hvor SSB spesielt grunngir hvorfor de spør om noe som ligner på tidligere innmeldte data. Det er prisverdig.)

Noen konkrete eksempler (som ikke er kontrollert av oss):

- I byggesaker (kommunalt) må mange av de samme opplysningene gis tre ganger; i rammesøknad, ved igangsetting og ved ferdigmelding.
- Skademeldinger til trygdekontor og arbeidstilsyn overlapper en del.
- Innsamlingen av regnskapsdata er dårlig samordnet. Norges bank er blant dem som får regnskapsdata i tillegg til SSB, skatteetaten og Brønnøysund.¹⁰
- Spørsmål fra SSB om sysselsetting for hver lokale avdeling kan erstattes av data meldt til trygdekontoret (arbeidstakerregisteret).

Tiltaleform/utforming

Det er ikke vanlig at noen har sterke kommentarer til dette punktet. Det skal stå svært dårlig til før layoutkvaliteter merkes slik at lekmannen interesserer seg for det. Men utformingen påvirker etter vår mening likevel inntrykket og velviljen hos leseren.

Det kom ikke fram konkrete klager på utformingen av skjema, bortsett fra «Årsoppgave for arbeidsgiveravgift» som er et tosidig A4-skjema, sammenkoblet i fem lag med blåpapir mellom eksemplarene. (Blåpapiret virker selvsagt bare en vei. Forsiden og baksiden har dessuten hver sin innsendingsfrist).

Ellers mener flere at SSB kunne vente med å nevne tvangsmulkt til det første purrebrevet. (Men andre vil si de bør få beskjed om alvoret med en gang.) Noen av våre bedrifter er takknemlig for gode forklaringer og begrunnelser, mens én peker på at «en del veiledningsmateriale kunne vært mer kortfattet».

Dermed viser selv de få intervjuobjektene våre hvor vanskelig det er å gjøre alle til lags ved utforming av trykt tekst.

Tidspunkt/frister/forvarsel

Skjemamengden er særlig stor etter årsskiftet. Intervjuobjektene har forståelse for at skatte- og regnskapsspørsmål må behandles da, men mener en del andre årlige rutiner kunne flyttes til en roligere tid på året.

Det kom ikke fram sterke protester mot fristene for rapportering, men i et eksempel fra SSB ble statistikken lagt om veldig brått slik at standardrapportene fra eget datasystem plutselig ikke lenger gav relevante data.

En av de intervjuede framhevet at den nye regnskapsloven ble varslet i god tid, men en annen opplyser at kravene til filformater for elektronisk lagring ble meldt til bedriften etter at regnskapet var avsluttet/slettet.

«Alle» klager på selvangivelsesfristen, men først og fremst fordi viktige vedleggsskjemaer blir så sent trykket og distribuert. «Alle» er også klar over at problemet skyldes Stortinget, som har gitt seg selv adgang til å endre skattereglene helt fram til juleferien.

3.3.2 Andre ankepunkter

Krevende kodeoppgaver

En bedrift framhever kodingen av ytelser i de ansattes lønns- og trekkoppgaver. Dette er en eksempel på rapportering som i sin tid ble forenklet for myndighetene ved at jobben med å kode kvalitativ¹¹ informasjon er overlatt til bedriften. Før i tiden beskrev bedriftene mange flere av de skattepliktige ytelsene i fritekst (frynsegoder osv.), nå må de lete i en mye kritisert kodeoversikt.

For et par år siden ble tallet på koder redusert en del. Det interessante er at vår kontakt mener besparelsen er minimal siden man fortsatt må lete blant like mange stikkord for å finne fram til et mindre antall koder.

Dette er et godt eksempel på hvordan forenkling for etaten kan komplisere bedriftens skjemaarbeid. Kodearbeidet er gjerne den mest tidkrevende behandlingen av mottatte skjema i etatene. Dessuten er strengt definerte, kodede felt lettere å hankses med i rutiner for elektronisk distribusjon (særlig for kontroll av overførte data). Dermed er det god grunn til å frykte at en verden med elektronisk rapportering vil flytte mer av tidsbruken til informasjonskoding over på bedriftene.

Underskrifter

En del skjemaer skal underskrives av folk som ikke er i nærheten til daglig. Først og fremst gjelder det styremedlemmer (*samtlig*e ved en del ordninger), men en del skjemaer fylles ut på steder hvor heller ikke daglig leder /direktør har sitt daglige virke. I en del tilfeller skal underskrift bekreftes av advokat eller lignende.

De fleste har funnet praktiske løsninger som begrenser problemene ved dette. Det er nevnt i intervjuene men ikke som noe stort poeng. Vi kjenner imidlertid til at selskaper med mange styremedlemmer plundrer ganske mye med å sende skjemaer med melding om endring av formelle foretaksdata fram og tilbake over det ganske land, før de omsider kan nå fram til Brønnøysund.

Tilgang til selve skjemaet

For hendelsesutløste oppgaveplikter (i motsetning til periodiske) er det sjelden skjemaet havner i postkassa av seg selv. Ansettelse av arbeidstaker, eksport av valuta, sykefravær og he-

ving av aksjekapital er eksempler på slike hendelser, og det er selvsagt ingen offentlig myndighet som vet når hendelsen inntreffer og kan minne bedriften om pliktene (for eksempel ved å sende den et skjema). Så er det da også en sterk underrapportering fra en del meldepliktige hendelser.

Det finnes kommersielle skjemapakker på CD-rom. Generelle for registrering, regnskap osv., og bransjespesifikke f.eks til byggebransjen. De fleste av disse skjemaene kan fylles ut fra skjermen men må skrives ut for underskrift og innsending. Flere av våre bedrifter benytter seg av slike forholdsvis dyre skjemapakker. Skatteskjemaer er problematisk likevel, siden de nye versjonene er så sent ferdig.

Mange av de vanligste skjemaene er nå tilgjengelige på nettet. Men ingen av intervjubedriftene hadde noe særlig kjennskap til eller benyttet seg av disse mulighetene.

Noen etater er trolig litt vel bekymret for porto- og trykkeutgiftene sine. En av bedriftene (med stor utskifting av arbeidstakere) forteller at de har lagt opp en rutine for å hente arbeidstakermeldinger (En liten lapp med ett gjennomslag) på trygdekontoret selv, fordi etaten ikke «har lov til» å sende flere om gangen enn opp til en viss portogrense.

Adgang til å rapportere elektronisk

Hvis intervjubedriftene våre er representative, er det all grunn til å tro at bedriftene i dag regner med, og i hovedsak ser fram til, en utvikling hvor rapportering til det offentlige skal gjøres elektronisk. Deres egen modenhet varierer, fra den som er testbruker for programvareleverandørene, via den som på eget initiativ får etaten med på å godta regnearktabeller, til den som helst kommuniserer med telefaks.

3.3.3 Felles spilleregler

Dette har ikke med skjemaene å gjøre, men blir nevnt som skjemaveldeproblemer i intervjuene. Vi er opptatt av at belastningen ved skjemavelde er mye av en følelsessak. Og innrapportering er et samspill mellom forvaltning og næringsliv. Da kan det ikke skade å minne alle som har vokst opp med en storebror om hvordan det kjentes når han gav seg selv lettere spilleregler enn dem som gjaldt på din side av brettet.

Saksbehandlingstid

En av bedriftene har store problemer på grunn av sen saksbehandling i byggesaker. (Eksempel: Bedriften har betalt 1,5 til 2 millioner kroner i husleie uten å kunne ta lokalene i bruk.)

Sen saksbehandlingstid i det offentlige øker ikke forståelsen for korte frister og trusler og tvangsmulkt i den andre enden. Næringslivsorganisasjonene har ønsket klare grenser for offentlig saksbehandlingstid i mange år, men det ser ut som en del nye lover trekker i motsatt retning.

Fleksibilitet

En bedrift som selger mye til offentlige etater trekker fram sin egen tidsbruk til å skaffe skatteattest om sin egen virksomhet (blant annet til skatteetaten som kunde). Offentlige innkjøpere oppfordres til å kreve skatteattest fra private leverandører og bare handle med selskaper som har orden på innbetaling av skatt og moms. Bedriftene må selv rekvirere skatteattest fra **to forskjellige** steder, både fra skattefogden (for MVA-innbetaling) og fra kommuner/kommunekasserer (for ev. skatterestanser).

Ordningen er slik at du risikerer å ikke få skatteattest hvis du er i en helt legal tvist om beregningsgrunnlaget, og enda verre; du risikerer å ikke få attest hos futen hvis du en termin har

«negativ MVA». (Det kan skje når inngående MVA er høyere enn utgående for perioden.) Det største problemet var imidlertid at niddkjære innkjøpere alltid krever **ny** skatteattest ved **hver** handel, selv om attesten skal ha en gyldighet på et halvt år.

3.3.4 Elektronisk rapportering som løsning på alt dette

Det framgår vel foran at holdninger og tidsbruk til offentlig innrapportering preges av en rekke faktorer. Og at elektronisk rapportering ikke hjelper mot alt. Likevel kan man ta hensyn til ganske mange poenger ved å legge arbeid i gode elektroniske løsninger:

- Adgang til skreddersøm av skjemavarianter. (Innledende spørsmål avklarer hvilke sekvenser som er relevant for deg.)
- Adgang til selvvalgt forklaringsnivå. (Den som vil kan klikke seg til veiledning eller begrunnelse for spørsmålet, resten får være i fred.)
- Mulighet for forslag til utfylling basert på allerede registrerte data (lokalt og hos etaten via web)
- Elektronisk ruting til relevante parter for digital underskrift (styremedlemmer, advokat, revisor osv.)
- Øyeblikkelig tilbakemelding ved feil og mangler.
- Tilgjengelighet til selve skjemaet (Hent og fyll ut på nettet.)
- Enkel, elektronisk innsending.

De siste to punktene, tilgang til skjema og selve distribusjonen av data, har liten verdi i seg selv, sett fra bedriften. På kort sikt vil nok suksessen til elektroniske rapporteringsteknikker være ganske avhengig av at de nye metodene tilfører bedriften noe mer enn at man kan skrolle et skjema nedover en PC-skjerm, isteden for å bla i A4-ark.

Elektroniske kopier av skjema med samme utforming som i papirversjonen, altså med et brukergrensesnitt for en helt annen teknologi, er bare styggere og betydelig mindre oversiktlig. For mange kan det selvsagt være lettere å skrive på et tastatur, men det er ikke skrivingen som er problemet.

Det er viktig å være oppmerksom på dette. Ikke minst fordi mange av **forvaltningens** mål er nådd bare de sparer trykking og får dataene servert i maskinlesbar form. Resten er kostnader de fleste vil prøve å slippe unna.¹²

3.4 Noen konklusjoner

Materialet vårt er lite, men siden observasjonene i stor grad støttes av tidligere, større undersøkelser tar vi sjansen på noen konklusjoner:

- Det er store bransjevise forskjeller på skjemabelastningen, når vi ser bort fra de generelle ordningene for lønn, skatt og regnskap.
- Bedriftene framhever i liten grad konkrete enkeltskjemaer som belaster påfallende mer enn andre, med unntak av enkelte bransjespesifikke statistikker og administrative rutiner.

- Rangeringen av problemskjemaer har, hos oss som tidligere¹³, ikke noen entydig sammenheng med tidsbruken.
- Det kan se ut til at de ordningene det er lettest å tilpasse til elektronisk rapportering (fordi de allerede finnes i standardisert maskinlesbar form hos «alle»), allerede håndteres med mye automatikk og liten irritasjon. Meldinger til arbeidsgiverregisteret, lønnsstatistikk og andre rapporter basert på personaldata kan være et unntak.
- Årsakene til bedriftenes misnøye med offentlig innrapportering er svært sammensatt. Det vil være mulig å begrense ankepunktene ved å gå over til elektronisk innrapportering, men da må man legge en god del arbeid i nye brukergrensesnitt.
- Det er grunn til å advare om at de rimeligste elektroniske løsningene for myndighetene kan øke belastningen hos bedriften.

4 Data og datasystemer

Under intervjuene ble den enkelte bedriftens teknologi og datasystemer behandlet, om ikke veldig grundig. Utstyr, programvare og leverandører ble notert til videre bruk under uttestingsarbeidet. Prosjektlederen har ansvaret for videre dokumentasjon og oppfølging av dette. Her skal vi bare trekke fram noen overordnede konklusjoner:

4.1 Fellestrekk

- De fleste har tilgang til Internett via ISDN og kommuniserer internt og eksternt med e-post. Der lokale avdelinger genererer viktige data for rapportering, fins det greie rutiner for overføring av disse til hovedkontor.
- Viktige datasystemer er knyttet til økonomi, årsavslutning, lønn, regnskap, ordre fakturering, salg og/eller salgssstøtte. Disse forekommer i ulike kombinasjoner.
- Systemer fra kjente markedsledere går igjen, men det fins variasjoner selv innefor denne lille gruppen. Det ser ut som om lønssystemene er mest standardisert. Noe avviker hos selskaper som er del av internasjonale konsern.
- Nesten alt myndighetene spør om, finnes i datasystemene. Unntak: Holdnings- og prognose-spørsmål, antakelig bare til statistikk. Men rapportdata kan ligge «langt nede» og det kan være nødvendig å aggregere data fra flere systemer til å besvare ett skjemafelt. (Med andre ord: Nesten alle svar kan bygges av eksisterende «minste byggeklosser» i datasystemene. Når spørsmålet en sjelden gang skal inkludere «del av en kloss», må man tilbake til papirbilag og summere.)
- Jo vanligere og mer omfattende en skjemarutine er, jo større sjanse for at fagsystemene avgir tilpassede rapporter. De mest belastende unntakene er hyppige statistikker som gjelder for få bedrifter til at noen har laget standard programvare.

4.2 Hva er problemet?

Teknisk er sikkert forholdene i dag lagt godt til rette for å etablere elektroniske løsninger. Det ligger forøvrig langt utenfor forfatterens kompetanse å mene mye om det. Punktene nedenfor er en første kortfattet beskrivelse av noen utfordringer for organiseringen av data som intervjuene peker på.

4.2.1 Nisjerapporter

Økonomiske data og en del personaldata er så grunnleggende (og langt på vei stabile) krav fra det offentlige at programvareleverandørene sikrer både registrerings- og uttrekksmuligheter ganske tilfredsstillende. Verre er det med «nisjerapportene», som enkelte statistikker, særlig når de er utvalgsbasert for å spare flest mulig bedrifter. (Hvilken programvareleverandør gidder å lage systemer for automatisk datauttrekk til ti prosent av en perifer bransje i det vesle norske næringslivet?)

Det samme gjelder en del administrative særordninger med få aktører.

Et par av våre intervjubedrifter nevner spesielt ad-hoc-statistikker fra egen organisasjon. I en gitt politisk situasjon ønsker HSH/NHO et raskt øyeblikksbilde av bestemte forhold. Selv myndighetene får av og til lov å være raske på avtrekkeren når politikerne blir opptatt av en sak. (Skjema for å melde andel av barnehageplass kom fryktelig fort, da kontantstøtten var på det hotteste.)

Til plutselige skjemaer krever man ganske enkelt ikke å programmere særskilte uttrekk av data. Selv om noen skulle finne det økonomisk regningsvarende. «Jeg setter meg heller ned med kalkulatoren enn å be om en rutine for å plukke data fra flere systemer», sier en av kontaktpersonene våre.

4.2.2 Datadefinisjoner

En slags løsning på problemene foran, kommer her:

Felt-identifikator

Hvis både bedriftens og skjemaets datafelter er knyttet til et og samme «navn», kan man slippe å definere uttrekkene eksplisitt. **Hva** som skal **hvor** (direkte eller som en sum av felter) er allerede gitt, ved at «skjemaet» er erstattet av en presis «bestilling», eller «hyllereferanse for selvbetjening» (i hvert fall for de feltene som finnes i den basen det søkes i).

Oppgaveregisteret i Brønnøysund har tanker om å utvikle seg til en felles datadefinisjonskatalog for statlig sektor. Registerets identifikasjonsnummer, detaljeringsnivå og inndelinger på økonomiområdet blir for tiden gjennomgått av skatteetaten i forbindelse med SLN-prosjektet (det nye systemet for likning av næringsdrivende). Statistisk sentralbyrå er visstnok interessert i lignende samkjøring av definisjoner på andre felt, og Rikstrygdeverket er i startgropa.

Dette blir vel egentlig en forutsetning for automatiserte datauttrekk utenom de mest allmenngyldige rapporteringsordningene.

Enhets-identifikatorer

Etter at vi midt på nittitallet fikk et felles organisasjonsnummer i de fleste offentlige registrene, er det blitt lettere å sikre at data på feltnivå knyttes til riktig juridiske enhet selv når data kobles sammen fra flere etater. Verre er det når vi skal registrere data om mindre enheter «innenfor» foretaket, for eksempel ansatte i den enkelte kommunen, leveranser til den enkelte adressen eller PC-er på det enkelte møterommet. I et register må disse dataene knyttes til en egen identifikator. Skal man kunne summere for hele foretaket, når slike data samles for flere selskaper, må identifikatoren være forbundet med organisasjonsnummeret i et referansesystem. Eller org.nummeret må inngå i «underidentifikatoren» men det er en mindre fleksibel løsning.¹⁴

De færreste av disse «underenhetene» har allmenn interesse, men en slags identifikator for **lokal enhet** kan være nyttig for vår problemstilling. Ifølge intervjubedriftene er det vanlig at

salgssystemer i et foretak med mange avdelinger knytter f.eks varenummer, pris, mengde og data til hver enkelt **butikk**. Data kunne lettere sammenstilles til SSB hvis «butikkenheten» og SSBs «bedrift» hadde samme nummer.

Vi har også fått vite at forskjellige leverandørers bruk av **ulike** butikknummer kan være til hinder for automatisk ajourføring av lagerdata og andre oversikter bedriftene kan ha bruk for selv.

Vi tror det er interessant å se nærmere på behovet for en gjennomgående identifikator for lokale enheter. Tanken har vært diskutert for tolv år siden, men vi skal ikke se bort fra at det er vel så viktig i dag. (Også i e-handel skal fysiske varer leveres til en adresse. Kanskje er tiden blitt moden, kanskje er det bare forfatteren som har problemer med å slippe en gammel idé.)

Det ekstra organisasjonsnummeret Enhetsregisteret holder styr på for SSB og arbeidstakerregisteret er lite omtalt. Det er ikke sikkert det er så besparende for bedriftene at de slipper å forholde seg til det. «Flerbedriftsforetak» som skal melde inn eller ut arbeidsforhold, må bruke det uansett.

Ved å ta i bruk dette «bedriftsnummeret» i bedriftenes datasystemer, blir det altså lettere å automatisere foretakets rapportering av avdelingsdata. Men man må se nøye på om SSBs definisjon av underenheten er den mest interessante for B2B-handelen.

En av bedriftene viser til at EAN-Norge arbeider med et lokasjonsnummer. Dette bør også undersøkes nærmere som alternativ til SSBs bedriftsdefinisjon og nummer.

4.2.3 Endringshyppighet

Enhetsidentifikatorer er lettere å hanske med enn informasjonsfeltene. Vi bør være oppmerksom på hvilke ressurser det vil kreve å holde løpende ajour en fullstendig katalog over «alt menneskene kan finne på å spørre hverandre om».

Vi minner om at Statskonsult i 1995 kom fram til at 60 prosent av alle skjemaer **var endret** i løpet av de siste to årene, etatene **hadde planer** om å endre 35 prosent og kjente til arbeider som **kunne føre til** endring for 25 prosent av skjemaene¹⁵.

En viss sperre mot offentlig spørreiver kan vel være greit, men det er urealistisk å tro at samfunnsutvikling lar seg stanse av byråkratiske krav til forhåndsregistrering av spørsmål. Slik sett er belastningsmodellen uttrykk for en naturlov.

4.2.4 Personvern

Personvern hensynet virker mindre viktig enn mange har vært bekymret for, hvis våre bedriftsrepresentanter ligner på folk flest. Det er verdt å merke seg at ingen av de intervjuede ville ha noe i mot om forvaltningen hadde felles tilgang til en «samledatabase» med alle de data bedriften plikter å rapportere. Bedriftene er generelt lite opptatt av hvilket myndighetsorgan de har rapportert til. Har staten fått vite, venter de ganske enkelt at staten vet.

Lignende inntrykk fikk vi ved forarbeidet til oppgaveregisterloven, da en rekke taushetspliktbestemmelser i andre lover måtte fjernes for å tillate datasamarbeid over etatsgrensene.

Tross alt er det avgiveren som sparer tid på at mottaker betjener seg selv. Det har dagligvarehandelen visst i snart førti år. Men noen må stå i kassa. Også ved elektronisk rapportering vil bedriftene kreve at de kan **følge med** på hva staten forsyner seg med, sier bedriftene våre.

5 Bedriftenes egne råd for mindre skjemavelde

Våre bedriftskontakter har sagt seg villig til å observere skjemaproblemene, ikke til å løse dem. Likevel har vi latt oss friste til å be om gode råd, gjerne knyttet til de ulike kategorier av aktører som kan ha innflytelse på området. Det kom naturlig nok ikke fram mye nytt. Det vil være mer interessant å ta opp det samme spørsmålet etter et år med kartlegging.

Alle som ble intervjuet gav et helt entydig inntrykk av forståelse for at myndighetene trenger data. Alt som ble sagt, også forslagene til forandringer, befant seg milevis fra den vulgærdebatten man kan møte i dagspressen.

Her er meningene i kortversjon. (Det er selvsagt ikke alle som støtter alle utsagn.)

- **Politikerne** må ta med skjemakostnader i regnestykket for nye ordninger, og byråkratene må vise dem hva det koster. De må også skaffe forutsigbarhet. Skattelovs- endringer i siste øyeblikk er en uskikk.
- **Skjemaetatene** må vise fram kostnadene. De bør likevel være klar over at skjemaer kan være en forenkling. Tiden er overmoden for elektroniske løsninger. Samordning er stikkordet som går igjen hos alle. SSB må se over om alle statistikkene virkelig trengs og vurdere godtgjørelse for dem som trekkes ut til utvalgsundersøkelser.
- **Bedriftene selv** må sørge for å skaffe og bruke elektroniske løsninger og jobbe hele tiden med å tilrettelegge sine egne systemer for innrapportering. De bør være villig til å legge ut database for «fri avbenyttelse» blant etater med hjemmel for innkreving.
- **ELMER-prosjektet** oppfordres til å være opptatt av dobbeltrapping (samme data til flere skjemaer). Dessuten framheves arbeidstakermeldinger, lønnsdata og SSB-statistikker generelt som relevante utprøvningsområder. (Arbeidstakermeldingene går igjen hos flere.) De fleste oppfordrer høyt og tydelig prosjektledelsen til å holde tett kontakt gjennom det året kartleggingen skal foregå.

Det kom også fram gode råd til næringslivsorganisasjonene som ikke har relevans for denne saken. De er imidlertid tatt inn i referatene og vil bli fulgt opp separat hos HSH og NHO.

6 Konsekvenser for det videre arbeidet

6.1 Signaler fra bedriftsintervjuene

Bedriftsintervjuene gir etter vår vurdering ikke sterke indikasjoner for å velge ut konkrete skjemaer som det vil være viktigere å etablere elektroniske løsninger for enn andre.

Intervjuene hjelper oss heller ikke med indikasjoner for teknologivalg som avviker fra (eller er mer entydige enn) hva man kan observere i dagens generelle teknologiutvikling og -debatt. Dermed fikk vi kanskje liten hjelp til å velge løsningsmodeller.

Startsamtalene bør imidlertid ha stor kontaktskapende betydning. De markerte starten på et stykke arbeid, og motiverer sterkt til den løpende kartleggingen i bedriftene, som vi har tro på at vil avdekke flere interessante forhold enn vi rimeligvis kunne få fram i startintervjuet. Dette forutsetter imidlertid god og hyppig oppfølging gjennom kartleggingsperioden.

Dessuten er det viktig at vi har etablert et godt forhold til pilotbedrifter som i neste runde kan oppleve seg som fullverdige deltakere i utprøving av løsninger.

6.2 «Ja takk, begge deler?»

Det kan bli nødvendig å bestemme seg for om elektronisk innrapportering primært skal forenkle for forvaltningen eller for bedriftene. Ikke alle tiltak vil slå positivt ut for begge.

Slik erfaringen ofte har vært fra edi-løsninger, ligger det største potensialet for innsparing og så her først og fremst hos mottakeren, som får data behendig servert i et spiselig format. Hvis føden må bearbeides ekstra for å bli lettere fordøyelig, faller merarbeidet gjerne på kokken. (Jf. drøftingen av forhåndskoding foran.)

I forenklingsprosjekter på dette området bør mandatet klargjøre hvem som skal prioriteres, når lettelser for den ene kan forverre den andres oppgaver. ELMER er tydelig her ved å si klart at prosjektet skal «bidra til å redusere bedriftenes belastning». PEDI bryr seg bare om forvaltningen, hvis vi skal tolke mandatet strengt.

6.3 Viktigere for e-handel

Det er denne forfatterens personlige oppfatning at elektronisk innrapportering til det offentlige, isolert sett, neppe vil forandre bedriftenes holdninger til offentlig skjemaplikt i nevneverdig grad. Det vil bli vanskelig å hindre at etatene bare setter strøm på gamle skjemaer. Får man likevel gjennomslag for å utnytte nye kommunikasjonskanaler, katalogsystemer og kontrollrutiner for en enkel, dynamisk elektronisk dialog om høyst nødvendige spørsmål og svar, fristilt fra dagens skjemautforming, hjelper det selvsagt mye. Men fortsatt er staten «motparten vi elsker å hate», og skjemaene er dens fremste symbol.

Likevel er det uhyre viktig å utvikle videre de rapporteringsområdene som allerede er mest automatiserte. Altså alt som er knyttet til regnskap, MVA og selvangivelse. Ikke først og fremst som ren skjemavelde-begrensning, men som tiltak for å utvikle e-handelen i norsk næringsliv. Hvis beløp, antall og varekoder fra elektronisk handel integreres ganske automatisk i elektronisk bilagsføring, vareopptelling og regnskapspostering til det offentlige, kan det i seg selv gjøre det mer fristende å gå over til elektroniske bestillings-, kjøps- og faktureringsrutiner. **Kombinasjonen** av gode løsninger for elektronisk rapportering og dataflyt i e-handel begynner nok å smake av fugl.¹⁶

Dette er bare ett, men antakelig et viktig, eksempel på hvordan økt bruk av Internett fra forvaltningens side i samhandlingen med publikum og næringsliv kan ha stor strategisk betydning for modernisering av norsk næringsliv.

Når Referansegruppen for elektronisk rapportering skal være «en pådriver for elektronisk innrapportering fra næringslivet til det offentlige», er det etter vår mening en viktig satsing for intet mindre enn å øke nasjonens konkurranseevne i e-enes tidsalder.

Men det vil være urettferdig mot gruppen om den skal måle sine suksesser ut fra oppgavegiversernes applaus.

¹ Ikke siden R-direktoratets (Statskonsults) prosjekt «Bedriftenes forhold til forvaltningen» først på åttitallet har noen prøvd seg på en dyp og grundig kartlegging. Der ble 150 bedrifter fulgt gjennom et helt år. Halvparten falt fra underveis, og observasjonene fra de andre var «... av blandet kvalitet» (RD-rapport 1981:2). En gjennomgang av rapporten gir ikke inntrykk av at resultatene på noen måte sto i forhold til innsatsen.

² Prosessene og hva som påvirker dem er drøftet inngående i Statskonsults Rapport 1995:12 Fra regelproduksjon til oppgaveplikt.

³ Omkring 1 850 næringsdrivende svarte til denne undersøkelsen, som foregikk postalt med forholdsvis enkle og overflatiske spørsmål. Skjemaet var sendt til hele 12 000 bedrifter (HSH-/NHO-medlemmer) med inntil 100 ansatte. Hovedresultater ble presentert i rapporten «Offentlig skjemavelde – situasjonsbeskrivelse og anbefalinger» (NHO, 10. 11 1994.)

⁴ Det er også et mål i seg selv å se om synspunkter og løsningsforslag påviselig endrer seg (i forhold til startintervjuene) hos bedrifter som studerer sin egen innrapportering grundig og oppmerksomt over lengre tid.

⁵ Mer om historikken i «Bedriftenes oppgaveplikt til det offentlige», Rapport av Tor Nygaard til Næringslovutvalget mai 1991.

⁶ Arbeidsgruppe under Willoch-regjeringens statssekretærutvalg «Dereguleringsutvalget».

⁷ Det er godt kjent at en slik forskjell påvirker statistiske måleresultater. (Uten at det nødvendigvis er selvsagt hvilket bilde som blir det «riktigste».) Et klassisk eksempel er Gallups undersøkelse for Framtiden i våre hender om nordmenns syn på egen levestandard omkring 1970. Etter en rekke spørsmål knyttet til situasjonen i diverse u-land mente et overveldende flertall at vår (det norske folks) levestandard er alt for høy. Aftenposten fikk Gallup til å stille spørsmålet om vår levestandard **løsrevet** til et tilsvarende utvalg og avdekket et folkeferd med atskillig bedre samvittighet.

⁸ SSB knytter sine data til flere «bedrifter» når virksomheten drives på flere steder eller i flere selvstendige bransjer. De fleste foretak er imidlertid «énbedriftsforetak». Bedriftene har hvert sitt underliggende organisasjonsnummer som går igjen i SSBs statistikkfiler og er identifikator ved rapportering av ansatte til arbeidstakerregisteret. Som kjennere vil ha lagt merke til, bruker vi i denne rapporten ordet «bedrift» i den folkelige betydningen.

⁹ Som vi har vært inne på før, er skatteetatens bevegelser meget stramt regissert av lovmakeren. Å ta hensyn til hva bedriftene allerede har registrert, blir dermed en jobb for etater med større spillerom.

¹⁰ Her blir det imidlertid snart forandringer, etter et samarbeidsprosjekt mellom de aktuelle etatene som både legger opp til samordning og elektronisk avgivelse.

¹¹ Koding vil her si å innplassere under definerte kategorier (vanligvis uttrykt ved tall, ofte i et hierarkisk system) den informasjonen som beskriver **kvaliteter** og dermed ikke automatisk har en selvforklarende tallmessig utforming, altså i motsetning til de **kvantitative** begrepene som måles i år, kroner, kilo osv.

¹² Hvis etatene bruker penger på å tilrettelegge sporrerutinene særskilt for Internett, kan vi vente at det oppmuntrer til mindre bruk av dyre papirutgaver. Her ligger håpet om at etatene kan motiveres. Men de vil trenge hjelp til å se det. Kanskje også finansiering av noen eksempler.

¹³ Sitat fra Skjemarådets rapport etter undersøkelsen i 1994: «Påfallende mange har satt en rekke kryss for ”svært mye belastning” — noen med engasjerte, negative kommentarer — til tross for at de mener skjemaarbeidet bare tar 1 – 3 dager på årsbasis. Det tyder på at en fokusering på **tidsbruk** til offentlige skjemaer, og på **omfanget** av oppgaveplikten som sådan, er en utilstrekkelig innfallsvinkel til problemet ”skjemavelde”».

¹⁴ Dette er drøftet inngående i NOU 1988:15 Samspill om grunndata.

¹⁵ Samspill-nytt nr. 8, 12. juni 1995, Brønnøysundregistrene

¹⁶ Antakelig må noen hjelpe programvareleverandører, regnskapsførere og bedrifter til å se, og finne løsninger på, sammenhengen mellom e-handel, offentlig rapportering og regnskapslovens registrerings- og dokumentasjonskrav. Om det ikke er ELMER-prosjektets jobb, bør det uansett være et tema i Referansegruppen for elektronisk rapportering.