

# Mätning av företagens administrativa börda

*Huvudrapport: Metodbedömning, organisationsförslag samt  
resursbedömning*

**NUTEK**

117 86 Stockholm

Besöksadress: Liljeholmsvägen 32

Telefon: 08-681 91 00. Telefax: 08-19 68 26

[www.Nutek.se](http://www.Nutek.se)

# Förord

Under senare år har regelförenklingsfrågan fått ett allt större utrymme i debatten. Framförallt de mindre företagen upplever regelverket som allt för omfattande och komplext. Många företagare anser att deras tillväxt försvåras när en växande andel av företagets resurser går åt till hanteringen av regelverken.

Detta har uppmärksammats inom politiken och många länder har satt upp mål för att minska den administrativa bördan för företagen. Som en del i regelförenklingsarbetet i Sverige har regeringen gett Nutek i uppdrag att färdigställa en metod för att genomföra mätningar av den administrativa bördan. Mätningarna bygger på den metod som ITPS rekommenderat i sin rapport "Förslag till metod att mäta företagets administrativa börda till följd av regelverken".

I denna rapport, som är huvudrapport i Nuteks avrapportering till regeringen, gör Nutek en bedömning av metodens tillförlitlighet. Rapporten innehåller även ett förslag på hur kontinuerliga mätningar bör organiseras samt en bedömning av de resurser som kommer att krävas för genomförandet av kontinuerliga mätningar. Slutsatserna i rapporten baseras på den pilotmätning av ett specifikt område som Nutek enligt uppdraget skulle utföra. Nutek har valt att använda mervärdesskattelagen som regelområde för pilotmätningen. Pilotmätningen av mervärdesskattelagen redovisas i en separat underlagsrapport.

Rapporten är skriven av Anna Bünger, projektledare, i samarbete med Linda Svensson, båda Nutek. Delar av uppdraget har utförts av konsultbolagen Ramböll Management, som genomfört pilotmätningen, samt Arkitraven som genomfört resursbedömningen. Till projektet har en referensgrupp bestående av representanter från ITPS, SCB, Skatteverket, ESV, NNR, Svenskt näringsliv, Företagarna, Svensk handel, LRF, SimpLex samt Nutek varit knuten. Nutek vill tacka både referensgruppen och konsulterna för ett mycket gott samarbete och stort engagemang i arbetet. Nutek vill även tacka de företag som låtit sig intervjuas i samband med genomförandet av pilotmätningen.

*Kjell Jansson*

Generaldirektör

*Anna Bünger*

Projektledare

# Sammanfattning

I november 2003 fick Nutek i uppdrag av regeringen att genomföra provmätningar av den administrativa bördan som regelverken medför för företagen. Provmätningen skulle enligt uppdraget utgå från ett avgränsat regelområde. Nutek har valt att använda mervärdesskattelagen som grund för pilotstudien. I uppdraget ingick även att uppskatta mätmetodens tillförlitlighet, att göra en bedömning av kostnader och tidsåtgång för kontinuerliga mätningar med färdigutvecklad metod, samt att ta fram ett förslag på hur kontinuerliga mätningar skall organiseras. Dessa delar av uppdraget redovisas i föreliggande rapport medan provmätningen, på grund av sin omfattning, redovisas i en separat underlagsrapport. Arbetet har utförts i nära samarbete med näringslivets organisationer och berörda myndigheter.

Enligt uppdraget till Nutek skall arbetet bygga vidare på ITPS rapport "Förslag till metod att mäta företagens administrativa börda till följd av regelverken" vilken förespråkar den holländska SKM-metoden (StandardKostnadsModellen). Till skillnad från andra metoder tar den sin utgångspunkt i de lagkrav som orsakar företagen administrativa bördor. Metoden går in och mäter vilken börda som vart och ett av lagkraven medför för det enskilda företaget. Enligt Nuteks bedömning fungerar metoden väl för att mäta den administrativa bördan och kan därför användas för att följa bördans utveckling över tiden. Detaljkunskapen som mätningarna ger upphov till gör dessutom att metoden kan användas som ett verktyg i förenklingsarbetet, både för att identifiera möjligheter till förenklingar och för att göra ex-ante bedömningar av nya eller förändrade regler. Viss risk för mätfel föreligger dock. Anledningen till detta är främst att området som ska mätas är både stort och komplext. Metoden har också vissa kritiska moment, till exempel tillvägagångssätt för urval och uppräkningsresultaten till hela företagspopulationen. Nutek bedömer därför att det är viktigt att mätningarna koordineras av en aktör som har överblick över hela mätprocessen. Det är också viktigt att det finns uppbyggda strukturer för kontroll och utveckling av metoden.

Enligt förslaget blir Nutek koordinator för mätningarna. Det blir en naturlig del i Nuteks nya uppdrag att verka för regelförenkling. Koordinators uppgift blir att planera och driva arbetet med att genomföra mätningarna framåt samt att upprätta och uppdatera en databas över mätresultaten. För att genomförandet av mätningarna ska fungera krävs nära samarbete med de regelgivande myndigheterna. Det är viktigt att detta tydliggörs i

myndigheternas regleringsbrev. SimpLex får en viktig uppgift i mätarbetet. De får en kontrollerande och rådgivande funktion. De driver också utvecklingsarbetet inom det internationella nätverket, som består av andra länder som använder sig av metoden, samt med näringslivsorganisationerna. För att behålla trovärdigheten för metoden är det viktigt att näringslivsorganisationerna får inflytande i kontroll och utvecklingsarbete. De bör både ingå i arbetet med de mer praktiska metodutvecklingsfrågorna och i den övergripande dialogen kring regelförenklingsarbetet.

Nutek anser att ett kvantitativt mål för förenklingsarbetet är nödvändigt för att fokus ska öka på regelförenklingsarbetet. Erfarenheter från Holland och Danmark tyder på detta. Dock bör nollbasmätningarna vara färdiga innan ett definitivt mål sätts upp för att målet ska vara utvärderingsbart. Ett riktgivande mål kan dock sättas upp innan dess. Efterhand som mätningarna slutförs kan sedan definitiva mål sättas upp. Alternativt sätts ett minimålsupp som går ut på att inga ökning av bördorna inom de mätta områdena får ske fram till 2006 då det definitiva målet sätts.

Viktiga frågeställningar i det fortsatta mätarbetet är *vilka* områden som ska mätas, *hur djupgående* mätningarna ska vara samt *när* i tiden de ska genomföras:

Om det inte finns resurser för att mäta alla områden måste en prioritering göras. Nutek föreslår att en så kallad skrivbordsundersökning görs för att utreda vilka områden som bör prioriteras. Kriterier för en sådan prioritering bör vara hur stora bördor områdena inom lagen leder till samt vilket utrymme för förenklingsarbetet finns inom dem.

Om ett definitivt mål ska kunna sättas upp inom rimlig tid bör mätningarna genomföras under en begränsad tidsperiod. De första mätningarna bör starta redan i höst. Om tilldelade resurser tillåter det bör mätningar inom prioriterade områden vara färdiga 2006.

Inom de större regelområdena kommer fullskaliga mätningar krävas för att uppnå kvalitet. Inom mindre regelområden bedömer Nutek att det är möjligt att göra mindre omfattande mätningar. Ett möjligt tillvägagångssätt är att slå ihop flera angränsande områden och genomföra dem i en mätning. Ett annat sätt är att genomföra telefonintervjuer inom områden som är mindre komplexa.

Kostnaderna för att genomföra mätningarna kan delas in i tre delar; kostnader för nollbasmätning och uppdatering, kostnader för utveckling, uppdatering och underhåll av databas samt kostnader för ledning, samordning och koordinering av mätningarna. Kostnaderna för nollbasmätningen utgörs framförallt av externa kostnader medan databas-

och ledningskostnader till största del består av interna kostnader på Nutek och andra myndigheter. Hur stor totalkostnaden för mätningarna blir beror främst på hur många mätningar som ska göras. Antar vi att Nutek etablerar en organisation för att genomföra mätningarna samt genomför tre mätningar 2004 uppskattas kostnaderna uppgå till ca 3,7 miljoner kronor under året.



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Regeringens uppdrag till NUTEK	2
1.2	Tillvägagångssätt	3
1.3	Disposition	5
<b>2</b>	<b>SKM-metoden</b>	<b>6</b>
2.1	Vad menas med administrativ börda?	6
2.2	Olika steg i mätningen	6
2.3	Utgångspunkten för mätningar med SKM-metoden	8
2.4	Användningsområden	9
2.5	Tillförlitlighet	10
2.5.1	Mäter metoden det vi vill att den ska mäta?	10
2.5.2	Risken för mätfel i nollbasmätningarna	11
<b>3</b>	<b>Organisationsförslag</b>	<b>16</b>
3.1	Den holländska organisationsformen	16
3.2	Den danska organisationsformen	18
3.3	Organisationsform för mätningarna i Sverige	18
3.4	Olika aktörer och deras roller	19
3.5	Fokus på förenklingsarbete genom tydliga mål och direktiv	23
3.5.1	Ett mätbart mål i Sverige	23
3.5.2	Styrdokument	24
<b>4</b>	<b>Genomförande av mätningarna</b>	<b>25</b>
4.1	Vilka lagområden bör mätas?	25
4.2	När i tiden bör mätningarna genomföras?	26
4.3	Hur djupgående måste mätningarna vara?	27
4.4	Behov av uppdateringar och hur de genomförs	28
4.5	Ett verktyg i förenklingsarbetet	29
4.6	Databasen	29
<b>5</b>	<b>Resursbehov</b>	<b>30</b>
5.1	Nollbasmätning	30
5.1.1	Fullständig nollbasmätning	30
5.1.2	Uppskattning kostnader	30

5.1.3	Prispress	31
5.1.4	Alternativ till fullständig nollbasmätning	32
5.2	Uppdateringar	32
5.2.1	Uppskattningar kombinerat med egna intervjuer	33
5.3	Databas – uppbyggnad och uppdatering/underhåll	33
5.3.1	Databas	33
5.3.2	Databasansvarig	34
5.4	Kostnader för ledning, samordning och koordinering av mätningarna	34
5.4.1	Kostnadsdrivare koordineringsfunktion	34
5.4.2	Resurskostnader	35
5.5	Exempel totala kostnader	35
<b>6</b>	<b>Nästa steg i genomförandet av nollbasmätningarna</b>	<b>37</b>
	<b>Referenser</b>	<b>38</b>

# 1 Inledning

För att samhället ska fungera och utvecklas måste det finnas gemensamma lagar och regler för hur individer och organisationer ska förhålla sig till varandra. Det måste finnas lagar och regler som visar på medborgarnas rättigheter, men också deras skyldigheter. Efterhand som samhället förändras och utvecklas hamnar nya delar av vår tillvaro tillsammans i fokus. Under 1900-talet tog stora och viktiga områden så som arbetsrätt, miljö och jämställdhet mycket utrymme i samhällsdebatten. En effekt av debatten blev nya och utvidgade lagar och regler som beskrev hur vi ville att dessa områden skulle efterlevas av individer och organisationer. Våra lagar och regler utgör en av grundpelarna i det rättvisa, demokratiska samhället.

Ibland uppstår dock regler som är missriktade eller allt för krångliga eller omfattande. Andra lever kvar fast de sedan länge är obsoleta. Sådana lagar och regler kostar kraft och resurser i onödan. Kraft och resurser som istället kan användas för tillväxt och utveckling.

Inom EU och OECD pågår olika initiativ för att ta bort sådana lagar och regler samt för att förhindra att nya uppstår. På EU-nivå har vikten av regelförenklingsarbete lyfts fram genom Lissabon-processen som resulterat i ett regelförenklingspaket som fokuserar på förbättring av ny lagstiftning, minimiriktlinjer för samråd och konsekvensanalyser. Det finns även ett program för att förenkla EU:s befintliga regelverk. Även OECD har under lång tid arbetat med regelförenklingsfrågor. OECD har utarbetat en checklista för vad man bör tänka på vid utformningen av regler. Medlemsländerna kan anmäla sig för att genomgå en granskning av sitt regelförenklingsarbete, vilket hittills ett tjugotal länder gjort.

Också inom enskilda länder pågår olika former av regelförenklingsarbete. I Sverige är målet att inom innevarande mandatperiod påtagligt minska företagens administration av regelverket. Regeringen har också beslutat att genomföra ett handlingsprogram där departement och myndigheter involveras för att förenkla vardagen för företagen och ta fram ett kvantitativt mått för att mäta den administrativa bördan. När en utvecklad mätmetod finns ska regeringen även sätta upp ett nytt kvantitativt mål för att minska den administrativa bördan för företag. I Sverige ansvarar SimpLexgruppen på näringsdepartementet för regeringkansliets regelförenklingsarbete.

Också i andra länder pågår ett utvecklat regelförenklingsarbete. I den här rapporten tittar vi närmare på Holland och Danmark som kommit långt med sitt regelförenklingsarbete. Det är i Holland som metoden som denna

rapport bygger på har utvecklats. Den så kallade SKM-metoden (StandardKostnadsModellen) har utvecklats under snart tio år och har visat sig mycket ändamålsenlig för sitt syfte. Vid mätningarna utgår metoden från de enskilda lagkraven inom lagområdet istället för enskilda företags sammantagna regelbörda. Eftersom den går in och mäter enskilda lagkrav i detalj ger den stor tillförlitlighet i mätningarna även när lagområdet är komplext. Detta är något som andra metoder för mätningar av den administrativa bördan, som till exempel enkätundersökningar, visat sig svagare på. Kunskapen om de enskilda lagkraven som mätningarna ger gör dessutom att mätningarna kan användas som ett effektivt redskap i regelförenklingsarbetet i stort. Den gör det möjligt att identifiera var i lagområdet som de största bördorna finns, att identifiera potential till förenklningar redan i mätningen samt går att använda som ett verktyg för ex-ante bedömningar av nya eller förändrade lagar och regler. Fördelarna med metoden har gjort att fler länder valt att använda sig av den. Danmark har valt att lämna sina tidigare mätmetoder, bland annat enkätundersökningar, för den holländska modellen och genomför idag fullskaliga mätningar med metoden. Även Norge har påbörjat mätningar och ytterligare länder, så som bland annat Storbritannien, överväger att börja genomföra mätningar med den. Ett internationellt samarbete mellan länderna för utveckling av metoden och jämförelser mellan länderna pågår redan idag. Också Sverige deltar i samarbetet.

## **1.1 Regeringens uppdrag till NUTEK**

I november 2003 fick NUTEK i uppdrag av regeringen att efter vissa riktlinjer färdigställa och genomföra provmätningar med en metod som gör det möjligt att mäta den administrativa bördan som regelverken medför för företagen. I uppdraget ingick även att uppskatta mätmetodens tillförlitlighet, att göra en bedömning av kostnader och tidåtgång för kontinuerliga mätningar med färdigutvecklad metod, samt att ta fram ett förslag på hur kontinuerliga mätningar skall organiseras. Enligt regeringens uppdrag skall NUTEKs arbete bygga vidare på den mätmetod som ITPS (Verket för tillväxtpolitiska studier) rekommenderar i sin rapport "Förslag till metod att mäta företagens administrativa börda till följd av regelverken". Rapporten är resultatet av ett regeringsuppdrag som gick ut på att utveckla en metod som gör det möjligt att kvantitativt mäta och samla in statistik över den administrativa börda som uppstår för företagen till följd av olika regelverk såsom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. I uppdraget ingick även att ta fram en konkret definition av begreppet administrativ börda, samt att redovisa alternativa metoder med beräkningar avseende investerings- och genomförandekostnader, samt för- och nackdelar i övrigt.

ITPS har i sin studie redovisat mätmetoder från Belgien, Danmark och Holland. I arbetet med att studera dessa kommer ITPS fram till att det finns två olika perspektiv i arbetet med att mäta företagens administrativa börda, antingen en bottom-up eller en top-down ansats. Metoder med en bottom-up ansats utgår från de olika lagområden som orsakar företagen administrativ börda. Lagområdena delas in i de aktiviteter som krävs av företagen för att efterleva lagkraven. I nästa steg genomförs intervjuer med företag för att fastställa hur mycket varje krav kostar företagen i tid och resurser. En top-down ansats har sin utgångspunkt i vilken total administrativ börda enskilda företag har. I nästa steg fördelas bördan över olika lagområden. Det vanliga är att ett urval av företag får besvara enkäter eller delta i intervjuer.

Enligt ITPS bedömning är bottom-up ansatsen mer tillförlitlig och ett mer allsidigt verktyg i regelförenklingsarbetet. Sammantaget har den fler fördelar än top-down ansatsen. Vad gäller att ta fram en sammantagen siffra för hela näringslivets totala kostnad för den administrativa bördan så kan top-down ansatsen föredras i vissa fall. För att få snabb översikt över de administrativa bördorna eller för att göra en ex-post uppskattning fungerar båda metoderna. Vad gäller ex-ante uppskattning, möjlighet att utvärdera alternativ reglering, precision av resultat samt acceptans av resultat så är bottom-up ansatsen dock att föredra.

## 1.2 Tillvägagångssätt

Som beskrivs ovan består uppdraget av olika delar:

- Genomföra pilotmätning
- Bedöma metodens tillförlitlighet
- Ta fram ett organisationsförslag för kontinuerliga mätningar med metoden
- Bedöma resursbehovet för kontinuerliga mätningar

Genomförandet av pilotmätningen samt bedömningen av resursbehovet har genomförts av konsulter i nära samarbete med Nutek. Organisationsförslaget samt bedömningen av metodens tillförlitlighet har tagits fram av NUTEK internt.

I enlighet med ITPS förslag och även skatteverkets bedömning i remissvaren till ITPS rapport har pilotstudien genomförts på mervärdesskattelagstiftningen. Argumentet för detta har främst varit att momsområdet är komplext varför en sådan studie bör stötas på många av de svårigheter som kan tänkas uppkomma under fullskaliga mätningar med metoden.

Pilotmätningen påbörjades under november 2003 då ett antal företagsintervjuer genomfördes. Intervjuerna genomfördes av Nutek och var en förstudie till det fortsatta arbetet med pilotmätningen. Intervjuerna gav överblick över hur företagen arbetar med mervärdesskattelagstiftningen och användes som ingångsvärden till konsulternas fortsatta arbete med pilotstudien.

Huvuddelen av arbetet med pilotmätningen har genomförts av Ramböll Management AB. Konsulternas arbetet påbörjades i januari och avslutades under april månad. Arbetet har huvudsakligen engagerat två metodkunniga konsulter på Ramböll. Till sin hjälp i kartläggnings-, intervju- samt standardiseringsarbetet har de haft revisorer från SET revisionsbyrå med expertkunskap inom mervärdesskattelagstiftningen. För att säkra informationsöverföringen och delaktigheten i olika vägval har NUTEK haft ett nära samarbete med konsulterna under hela projektet med täta avstämningar. Pilotstudien har även haft en styrgrupp knuten till sig för att kunna fatta snabba beslut i frågor gällande det praktiska arbetet med mätningen av mervärdesskattelagen. Styrgruppen har bestått av de delar av referensgruppen som haft nära anknytning till det praktiska mätarbetet. De snabba beslutsvägarna inom styrgruppen samt expertkunskapen inom gruppen har varit en förutsättning för att kunna genomföra pilotmätningen under den begränsade tid som funnits till förfogande för att genomföra uppdraget.

Projektet i sin helhet har haft en referensgrupp knuten till sig. Referensgruppen har bestått av representanter från: ITPS, SCB, Skatteverket, ESV, NNR, Svenskt näringsliv, Företagarna, Svensk handel, LRF, SimpLex samt Nutek. Gruppen har sammanträtt regelbundet under hela projektperioden och varit delaktig i att bedöma och diskutera uppdragets alla delar. Nutek har upplevt ett starkt engagemang från gruppens sida. Diskussionerna i referensgruppen och de synpunkter som förts fram har varit avgörande för att kunna föra projektet i hamn.

Förutom det nationella arbetet har Nutek också deltagit i ett internationellt nätverk kring utveckling av mätmetoden. Erfarenheterna från bland annat Holland och Danmark har använts som underlag till det förslag på organisation av mätningarna som Nutek tagit fram. Avrapporteringen är en sammanvägning av dessa erfarenheter, tankar och idéer, men slutgiltigen en bedömning utifrån Nuteks perspektiv.

Resursbedömningen har gjorts av konsultbyrån Arkitraven. Bedömningen har gjorts i nära samråd med Nutek. Bakgrundsinformationen har huvudsakligen hämtats från erfarenheterna av mätningar genomförda i Holland och Danmark samt från pilotstudien på mervärdesskattelagstiftningen.

### **1.3 Disposition**

Nutek har valt att avrapportera uppdraget från regeringen i form av två rapporter. Dels huvudrapporten (föreliggande rapport) där metodens tillförlitlighet, förslag på organisation samt resursbedömning redovisas. Dels underlagsrapporten där den praktiska mätningen av mervärdesskattelagstiftningen redovisas. Huvudrapporten är författad av Nutek medan underrapporten är skriven av Ramböll Management.

Kapitel 2 i denna rapport inleds med en övergripande beskrivning av metoden samt en genomgång av dess användningsområden. Därefter följer Nuteks bedömning av metodens tillförlitlighet.

Kapitel 3 innehåller Nuteks organisationsförslag för genomförandet av kontinuerliga mätningar med metoden. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur mätningar med metoden organiseras i Holland och Danmark. Därefter följer en rollbeskrivning av de olika aktörerna som bör delta vid mätningarna.

Kapitel 4 utgörs av en processbeskrivning av de olika momenten i mätarbetet.

Kapitel 5 innehåller bedömningen av vilka resurser som kommer att krävas för att genomföra mätningarna.

I kapitel 6 redogör vi avslutningsvis för hur Nutek avser att fortsätta arbetet med de kontinuerliga mätningarna om vi tilldelas uppdraget.

## 2 SKM-metoden

Mätningarna med SKM-metoden (StandardKostnadsModellen) görs med utgångspunkt i de lagområden som orsakar företagen administrativa bördor. Exempel på stora lagområden med omfattande bördor är skattelagstiftningen, arbetsmarknadslagstiftningen och miljölagstiftningen. Lagområdena delas in i mindre delområden. Exempel på sådana inom skattelagstiftningen är inkomstskattelagen, mervärdesskattelagen, årsredovisningslagen och aktiebolagslagen. Innan nollbasmätningarna påbörjas bör man skapa sig överblick över storheterna inom de viktigaste lagområdena och prioritera vilka mätningar som ska göras och i vilken ordning. Mätningarna genomförs sedan på identifierade delområden vart och ett för sig. Företagens kostnader för att uppfylla kraven inom de olika områdena kan därefter slås samman till en totalsiffra. Vad totalsiffran omfattar beror på om man väljer att mäta alla delområden som orsakar företagen administrativa bördor eller om man nöjer sig med ett urval av delområden där de finns störst behov eller utrymme för att genomföra förenklingar.

### 2.1 Vad menas med administrativ börda?

Regeringen har i sin uppdragsbeskrivning till Nutek definierat företagens administrativa börda på följande sätt:

*Med administrativ börda avses företagens kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som föranletts av krav i lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd. Med företag menas i detta sammanhang en juridisk eller fysisk person som bedriver näringsverksamhet.*

Det är utifrån denna definition som Nutek utfört uppdraget. För den som vill veta mer om bakgrunden till definitionen hänvisar vi till ITPS rapport ”Förslag till metod att mäta företagens administrativa börda till följd av regelverken”.

### 2.2 Olika steg i mätningen

**Skrivbordsundersökning:** Innan nollbasmätningarna påbörjas genomförs en övergripande kartläggning av de lagområden som ska mätas. Syftet är att identifiera var i lagområdet de stora bördorna finns. En skrivbordsundersökning är en bra utgångspunkt för prioritering av vilka

delområden som nollbasräningar bör utföras på. Hur skrivbordsundersökningar kan göras och hur omfattande en sådan bör vara diskuteras vidare i kapitel 4.

**Nollbasräningar:** Metoden bygger på att en lag kan innehålla olika informationskrav som innebär att företaget skall leverera ett antal uppgifter (meddelanden) till offentliga myndigheter. Uppgifterna (meddelanden) tas fram genom en rad administrativa aktiviteter vilka är förbundna med en kostnad för företaget. Denna kostnad är en administrativ börda. Den administrativa bördan är oberoende av om företaget skulle ha genomfört aktiviteten om lagkravet fanns eller inte.

Den första delen i metoden är därmed att göra en detaljerad kartläggning av berörd lagstiftning för att identifiera de informationskrav som finns i lagen och som innebär en administrativ börda för företagen.

Därefter görs intervjuer med företag och experter i syfte att kartlägga tidsförbrukningen av de administrativa aktiviteterna som är associerade med att uppfylla kraven i lagen. Tidsförbrukningen standardiseras för att gälla ett normaleffektivt företag som följer lagen som den är avsedd att följas. Det normaleffektiva företagets kostnader för att uppfylla kraven i de enskilda meddelandena beräknas sedan utifrån timkostnaderna för intern tidsförbrukning samt utgifter för eventuell outsourcing av administrativa aktiviteter. Dessa kostnader fastställs i möjligaste mån utifrån existerande statistiska källor och utifrån intervjuer med företag och experter.

När det genomförs räningar på alla regelområden som man väljer att mäta kan de samlade bördorna beräknas genom uppräkning av samtliga lagstiftningsområden.

#### De olika stegen i nollbasräningen:

1. Kartläggning av lagen:
  - a. Identifikation och nedbrytning av lagstiftning
  - b. Avgränsning till annan lagstiftning
  - c. Identifikation och fastställande av administrativa aktiviteter
  - d. Identifikation av kostnadsparametrarna
2. Fördjupad undersökning av specifika regler:
  - a. Identifikation av berörda företagssegment
  - b. Identifikation av normalt effektiva företag
  - c. Intervju med experter
  - d. Intervju med företag

- e. Standardisering av aktiviteter
- f. Sammanställning av data i databas
- g. Beräkningar

Mer ingående beskrivning av hur nollbasmätningar genomförs finns i underlagsrapporten.

**Uppdatering:** När nollbasmätningar genomförs är det viktigt att dessa uppdateras kontinuerligt så att förändringarna i den administrativa bördan kan följas över tiden. Uppdateringarna genomförs när en regel förändrats, lagts till eller tagits bort. Mer detaljerad beskrivning av hur uppdateringarna bör göras finns i kapitel 4.

## 2.3 Utgångspunkten för mätningar med SKM-metoden

SKM-metoden utgår ifrån det specifika lagstiftningsområdet som mäts, jämfört med flertalet andra metoder som tar sin utgångspunkt i företagens hantering av en lagstiftning. Skillnaden innebär att mätningen tar sin utgångspunkt i hur lagen är avsedd att tillämpas, vilket är politikernas ansvar, och inte om och hur enskilda företag följer och hanterar de administrativa uppgifter som är förbundna med en viss lagstiftning. De administrativa bördorna i SKM-metoden beräknas således för en ”normalt effektiv” verksamhet i förhållande till lagstiftningen. Metoden tar inte hänsyn till att företag tillrättalägger sitt administrativa arbete på ett icke-rationellt sätt och därmed har höga administrativa kostnader, eller till om företag inte följer existerande lagkrav. Omvänt tas det heller ingen hänsyn till att andra företag är mer effektiva än den normalt effektiva verksamheten.

Den normalt effektiva verksamheten definieras inom olika segment, där utgångspunkten är fastslagen i förhållande till lagstiftningens krav. Lagstiftningen kan till exempel ställa olika krav på detaljerna i den information som ska levereras eller på frekvensen för när informationen skall rapporteras.

Förutsättningen för att tidsförbrukningen på administrativa aktiviteter kan standardiseras för en normalt effektiv verksamhet kan förefalla svårt att hantera i praktiken, då det finns stor skillnad på hur olika företag hanterar det administrativa arbetet. Erfarenheterna med mätningar med SKM-metoden visar att skillnaderna mellan företagen minskar när mätningarna avgränsas till ett regelområde och mäts på varje enskilt krav. Skillnaderna i företagets samlade tidsförbrukning vid hanteringen av momslagen kan därmed förklaras av vilket typ av segment företaget tillhör, dvs. vilka lagkrav de har att följa.

## 2.4 Användningsområden

Mätmetoden kartlägger vilka krav som lagområdet är uppbyggt på och går in och mäter hur kostsamt vart och ett av kraven är för företagen. Angreppssättet har många fördelar som ger flera användningsområden för metoden:

**Tillförlitlig och nedbrytbar siffra på bördan inom lagområdet:** Först och främst eliminerar den osäkerheten i mätningarna av mer komplexa lagområden och ger kunskap om storheterna inom ett visst lagområde. Andra mätmetoder, så som till exempel enkätstudier, brottas ofta med osäkerhet om vad som egentligen har mätts. Det råder osäkerhet om vad den som svarat lagt in i tiden eller kostnaden som anges i svaret. Det går inte heller att urskilja vilket moment som kostar vad. Vid sådana mätningar slutar det vanligen med att potentiella mätfel diskuteras snarare än resultaten i sig.

**Följa den administrativa bördans utveckling över tiden:** När regler ändras genomförs uppdateringar av kostnaderna i databasen. På så sätt kan vi ständigt följa hur den administrativa bördan förändras över tiden. Det gör mätmetoden till ett bra utgångspunkt för utvärdering av uppsatta mål för regelförenkling.

**Identifierar möjligheter till förenklingar under mätningarna:** Intervjuerna med företagen är ett utmärkt forum för att identifiera möjligheter till förenklingar. Eftersom intervjuerna steg för steg går igenom de olika momenten som måste utföras för att följa lagen associerar de intervjuade lätt till vilka moment som brukar upplevas som extra krångliga och onödiga samt har ofta idéer om hur dessa skulle kunna förändras för att bli enklare. När ett antal intervjuer genomförts och de som genomför intervjuerna skapat sig en första uppfattning om var problemen finns blir det också möjligt att bilda hypoteser om möjliga förenklingar som kan testas under resterande intervjuer.

**Verktyg för ex-ante bedömningar av nya eller förändrade regler:** För att undvika att nya regler uppkommer som orsakar företagen onödiga bördor är en viktig del av förenklingsarbetet att göra bedömningar av hur stora bördor ett nytt lagförslag leder till. På så sätt kan lagförslagen anpassas redan innan de instiftas. Detaljkunskapen kring enskilda lagkrav som mätningarna ger gör metoden till en bra utgångspunkt för sådana bedömningar. När samtliga mätningar genomförts kan ett databaserat verktyg för sådana bedömningar utvecklas.

## 2.5 Tillförlitlighet

Enligt regeringens uppdrag till Nutek ska avrapporteringen innehålla en bedömning av mätmetodens tillförlitlighet. Vi tolkar detta som att en bedömning av hur väl den valda metoden mäter det som vi avser att mäta samt vilka risker som finns för att mätfel ska uppstå i genomförandet av mätningarna efterfrågas. En sådan bedömning görs nedan. I bedömningen har Nutek utgått ifrån vad syftet med metoden är och i vilket sammanhang den är avsedd att användas.

### 2.5.1 Mäter metoden det vi vill att den ska mäta?

Efter att ha genomfört en pilotmätning med SKM-metoden bedömer Nutek att metoden är den bäst lämpade metoden att använda för att mäta företagens administrativa bördor. Slutsatsen baseras på att det övergripande syftet med att genomföra denna typ av mätningar i förlängningen är att genomföra förenklingar för företagen och att säkerställa att dessa förenklingar verkligen ger effekt. Slutsatsen baseras också på att det av pilotmätningen framgånit att metoden har god träffsäkerhet vad gäller att kunna skatta den administrativa bördan.

Enligt Nuteks bedömning ger metoden en bra grund utifrån vilken det går att genomföra förenklingar. Metodens sätt att i detalj specificera varje delkrav gör att mätresultaten med stor precision kan visa var i lagområdet som de stora kostnaderna ligger. Det gör att den detaljkunskap som mätningen leder till kan användas som ett redskap för förenklingar på ett sätt som till exempel enkätundersökningar inte förmår. I en enkätundersökning är det nästan omöjligt att säkerställa om den som svarar verkligen svarar på rätt saker eftersom enkäten måste hållas på allt för generell nivå för att bli tillräckligt lättillgänglig. Skulle en enkät ställa lika många specifika detaljfrågor som ställs i intervjutillfällena så kan svarsfrekvensen väntas bli mycket låg. De intervjuer som genomförts i provmätningen visar också att företagen ofta har en vag uppfattning om vilka delar av olika regler som är mest betungande. Detta visar enligt Nutek att intervjuer som utförs av experter är en förutsättning för att kunna precisera de delmoment i regelstrukturen som åsamkar företagen de största bördorna.

En annan förutsättning för regelförenklingsarbetet är att den metod som väljs gör det möjligt att följa vilken effekt förändringar i regelverken har över tiden. För att kunna göra det måste det vara möjligt att särskilja öknings/minskningar i bördan som sker på grund av förändringar i omvärlden, så som förändring av antalet företag eller effektivare administrativa system hos företagen, från förändringar till följd av förändringar i regelverken. Genom att metoden bygger på detaljerad

kunskap om olika regler och på ständiga uppdateringar i en databas varje gång en regel ändras, läggs till eller tas bort kan förändringar i den administrativa bördan följas över tiden. Samma sak gäller för siffrorna för uppräknings. De justeras enbart om förändringar i reglerna påverkar grunden för segmentering. Företagspopulationen hålls alltså konstant i beräkningarna från det år då nollbaseringen genomförs. Nutek bedömer därför att metoden på ett bra sätt mäter bördans förändring över tiden.

### **2.5.2 Risken för mätfel i nollbaseringarna**

Efter genomförandet av pilotmätningen är Nuteks bedömning att risken för mätfel är begränsad och kan hanteras utifrån syftet med mätningarna. Bedömningen baserar vi på att SKM-metoden visat sig hålla i pilotmätningen. En av de större farhågorna med metoden har varit det icke statistiska urvalet. I ITPS rapport bedömer man att resultaten från intervjuerna blir välunderbyggda trots detta eftersom de kvalitetssäkras genom att svar från olika källor vägs mot varandra, så kallad triangulering. I pilotmätningen testades detta genom att både företag och bokföringsbyråer intervjuades samt att revisorer med expertkunskap inom momsområdet bidrog med sin bedömning. När svaren vägdes samman i segmenteringsfasen visade sig tillvägagångssättet ge tillförlitliga svar.

Jämförelser med resultaten från mätningen av mervärdesskattelagstiftningen som gjorts med samma metod i Holland talar också för att risken för mätfel är begränsad. Utgångspunkten för jämförelsen var att skillnaden i kostnad för momshanteringen i Sverige respektive Holland inte borde skilja sig åt i någon större utsträckning eftersom endast 11 procent av lagkraven i mervärdesskattelagstiftningen är rent nationellt beslutande informationskrav. 56 procent av lagkraven är en direkt implementering av EG-rätten. 33 procent bygger på EG-rätten, men är inte en direkt implementering. Viss skillnad bör föreligga eftersom det kan finnas skillnader i inrapporteringskyldigheter o s v till följd av olika utformning av den nationella lagstiftningen. För att eliminera skillnader till följd av olika stor företagspopulation och storlek på företagen etc. valde vi att göra jämförelsen i enheten kronor per anställd. (Ytterligare detaljer kring jämförelsen redovisas i underlagsrapporten.)

Figur 1 Jämförelse Sverige och Holland

\* Beräkningen per anställd baseras på det genomsnittligt antal anställda inom

**Sverige**

TOTALT MOMSLAGEN FÖRDELAT PÅ FÖRETAGSSTORLEK				
Antal anställda	Antal företag	Kostnad/ storlek (tkr)	Kostnad/ företag, kr	Kostnad/ anställd, kr*
0	603 750	1 519 000	2 500	2 500
1-9	178 889	869 750	4 900	1 575
10-49	48 482	312 750	6 500	325
50-249	9 832	75 800	7 700	79
>250	1 970	17 750	9 000	9
<b>Summa</b>	<b>842 923</b>	<b>2 795 000</b>	<b>3 300</b>	<b>555</b>

**Holland**

**4 100 000**

**558**

respektive intervall (0, 1-9, 10-49, 50-249 och >250)

Källa: Underlagsrapporten

Som figur 1 visar kostar det de holländska företagen 558 kronor per anställd att utföra kraven i moms lagen. Motsvarande kostnad för svenska företag är 555 kronor. Enligt Nuteks bedömning tyder jämförelsen på att metoden inte leder till systematiska fel när administrativa bördor ska skattas. Om kommande mätningar genomförs på samma sätt bör risken för mätfel vara liten. Nutek har dock identifierat ett antal riskmoment under pilotmätningens genomförande som man bör vara medveten om under kommande mätningar för att kunna minimera mätfel. Riskmomenten redovisas nedan.

*Identifierade riskmoment i nollbasmätningarna*

*Kartläggning av lagområdet*

Vid genomgången av ett lagområde är det viktigt att se till att alla regler som orsakar företagen administrativ börda täcks in i genomgången. Målet bör alltså vara att ta med alla regler. Vissa regler är dock av marginell betydelse. Exempel på detta är regler som berör endast en mycket liten andel av företagen eller träder i kraft endast i undantagsfall. Då kan det ibland vara motiverat att inte ta med dem i mätningen eftersom de inte nämnvärt kommer att påverka totalsiffran. Sådana bedömningar måste göras från fall till fall och i samråd mellan regelgivande myndighet och experter som utför kartläggningen. När sådana bedömningar görs är det viktigt att ha i åtanke om anledningen till att endast få företag berörs är att regelverket i sig är så komplext att det utgör en inträdesbarriär. I så fall bör reglerna snarare uppmärksammas extra istället för att sorteras bort. Kartläggningen kräver expertkunskap inom området så att risken för att viktiga regler utesluts ur mätningen minimeras.

I kartläggningsskedet är det också viktigt att göra tydliga avgränsningar till andra lagområden. Annars finns risk för att vissa regler räknas in i flera olika mätningar eller helt enkelt hoppas över i tron att de ingår i andra mätningar. Detta är särskilt viktigt när flera lagområden styr ett och samma moment som företagen utför. Ett exempel som kan tas från pilotmätningen är fakturan vilken regleras både av mervärdeskattelagen och bokföringslagen. I ett sådant fall är det svårt att avgöra hur mycket av kostnaden för momentet som ska hänvisas till vilken lag. I pilotstudien valde vi att enbart hänföra de moment som var direkt förknippade med momsens till mätningen. All information av mer generellt slag hänfördes till bokföringslagen. Argumentet för detta var att fakturan i huvudsakligen styrs av bokföringslagen varför det bedömdes orimligt att delar av kostnaderna för att ta fram den generella informationen i fakturan skulle hänföras mervärdeskattelagen. Principen bör gälla även för kommande mätningar. För att minimera risken för dubbelräkningar eller att krav faller utanför mätningarna är det mycket viktigt att noggrant dokumentera hur avgränsningar görs vid varje mätning.

### *Segmentering*

Vissa regler berör endast företag av viss storlek eller företag som utför specifik verksamhet. Vilka krav som är aktuella för ett visst företag beror på vilken typ av verksamhet, antal anställda och så vidare. I segmenteringsmomentet är det viktigt att se till att alla informationskrav som har kartlagts delas in i segment vilka i nästa steg utgör underlag för intervjuerna. En väl utförd segmentering är grunden för möjligheten att sedan kunna göra beräkningar för hur den administrativa bördan slår på olika typer av företag. Kraven som rör företag med viss inriktning och viss storlek kan väljas ut och kostnaderna för dessa slås sedan samman. På så sätt får man den totala kostnaden för den administrativa bördan för ett företag. Det kräver dock att mätningar gjorts på alla lagområden som berör företaget.

För att kunna koppla företagen till kraven är tillgången till rätt statistik avgörande. Statistiken säger oss hur många företag som berörs av varje regel, ger oss underlag för den kommande uppräknings av resultaten och hjälper oss att identifiera företag för genomförandet av intervjuer. Under pilotmätningen var samarbetet med Skatteverket avgörande för att få tillgång till nödvändig statistik på området. Liknande samarbete kommer krävas inom alla mätningar som ska genomföras om Nutek ska kunna garantera en fortsatt hög kvalitet på mätningarna.

### *Urval*

Urvalet är förstås ett kritiskt moment i en mätning som inte grundar sig på statistiska urval. SKM-metoden grundar sig på att intervjuerna genomförs med så kallade ”normalföretag”. Detta innebär att företagen som väljs ut för intervju ska vara ”normaleffektiva” vad gäller IT-användning och erfarenhet av att ha jobbat med det aktuella regelverket hos dem som utför arbetet. En första kontroll av huruvida de kan anses normaleffektiva bör göras redan när intervjuerna bokas in. En slutgiltig bedömning av huruvida svaren från intervjuerna kan anses representativa för normaleffektiva företag eller inte görs i standardiseringsfasen som beskrivs nedan. Om det visar sig att skillnaderna i resultaten har stora skillnader kan det bli aktuellt att utvidga antalet intervjuer för att uppnå ett tillförlitligt resultat. Pilotmätningen har dock inte visat på några problem med jämförbarhet i resultaten.

### *Genomförande av intervjuer*

Materialet som ska gås igenom i intervjun är komplext varför det är viktigt att intervjuerna genomförs av kunniga personer. Pilotmätningen har också bekräftat betydelsen av en kvalitativ metod baserad på personliga intervjuer. Företagen har svårt att urskilja olika kostnader varför diskussionen under intervjuerna är avgörande för att undvika mätfel. För att säkerställa att den tid som hänförs till varje moment verkligen gäller rätt lagområde är det viktigt att den eller de som intervjuar kan både metoden och lagområdet. För att respondenterna lätt ska kunna svara på frågorna bör dessa utgå från företagets logik och inte direkt från kravordningen i lagen. Frågorna kan till exempel utgå från hur lång tid det tar att ta fram uppgifter för att fylla i en specifik blankett.

Intervjusituationen är krävande för de personer som ska svara på frågorna varför det är viktigt att varje mätning inte omfattar ett allt för stort antal krav. Annars finns risk för att kvalitén på svaren sjunker mot slutet av intervjun. Detta är en viktig avvägning om diskussionen om att slå samman flera lagområden i en mätning uppkommer.

### *Standardisering*

I standardiseringsfasen vägs alla svar samman till tiden det tar att utföra de olika lagkraven. Det är ett kritiskt moment som slutgiltigen avgör vilka tider som ska matas in i databasen och utgöra grund för kommande beräkningar. Därför är det avgörande att bedömningarna görs av experter. Det är även viktigt att de som ansvarar för uppdateringarna medverkar i standardiseringen eftersom dessa personer framöver ska kunna bedöma hur förändringarna i regelverket påverkar en viss tidsangivelse. Tydlig dokumentation av standardiseringsprocessen är viktig för att uppdateringarna ska kunna genomföras på ett korrekt vis.

### *Uppräkning*

En risk i det här momentet är att den statistik som behövs för uppräkningsantingen håller låg kvalitet eller helt enkelt inte finns tillgänglig. Ibland kan det bli nödvändigt att göra kompletterande enkätundersökningar för att kunna genomföra nödvändiga uppräkningsarbeten.

Det är också viktigt att se till att göra avvägningar gentemot uppräkningsarbeten som gjorts i andra mätningar om siffran ska kunna slås samman till en totalsiffra. För att minimera riskerna med det här steget måste tydlig dokumentation göras vid varje mätning av varifrån statistiken hämtats.

En förutsättning för att kunna göra uppräkningsarbeten av god kvalitet är ett nära samarbete med SCB samt av mätningen berörda myndigheter.

### *Uppdateringar*

Det här steget har framförallt två avgörande moment. Att alla regelförändringar som sker blir till uppdateringar i databasen och att justeringarna i databasen görs med utgångspunkt i beslut som fattats i standardiseringsfasen. För att minimera risken för att regelförändringar inte förs in i databasen måste ett tätt samarbete med myndigheter och departement som genomför regelförändringarna upprättas. För att justeringarna i databasen ska ske på ett korrekt vis måste de personer som ansvarar för uppdateringarna ha full insyn i besluten som fattas i standardiseringsfasen.

### *En totalsiffra för alla mätområden*

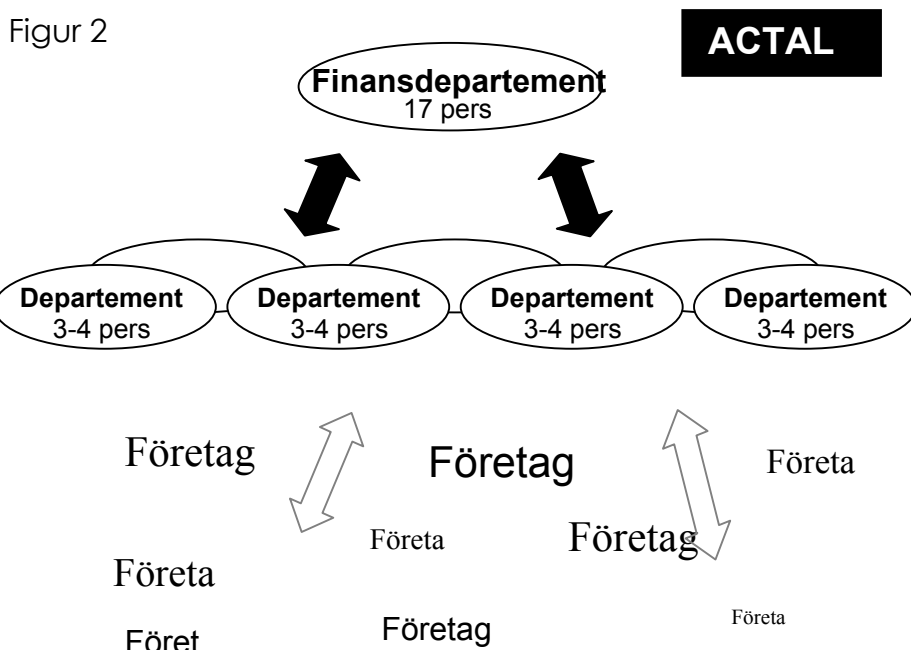
Ett viktigt riskmoment att beakta är att totalsiffran för företagens administrativa börda består av en sammanslagning av ett stort antal separata mätningar. Detta ökar risken för att insamlingen av data kommer ske på ett något olika sätt när de är många olika personer inblandade i mätarbetet. Det ställer också stora krav på tydliga avgränsningar mellan de olika lagområdena så att vi kan vara säkra på att alla regler som ska mätas verkligen mäts och att inte vissa regler mäts flera gånger. För att minska risken med olikheter i tillvägagångssättet för att genomföra mätningarna har Nutek påbörjat översättning och anpassning efter svenska förhållanden av den manual för mätningar som används i Holland.

Eftersom det är svårt att garantera att alla bedömningar och avgränsningar görs på ett enhetligt sätt, och att intervjuerna inte görs med ett statistiskt urval, kan resultaten från mätningar av olika regelverk inte adderas till varandra utan vidare. De siffror på den administrativa bördan som tas fram med hjälp av SKM-metoden bör inte betraktas som exakta beräkningar.

### 3 Organisationsförslag

SKM-metoden är inte enbart en metod för att mäta företagens administrativa börda. Det är även ett verktyg för att genomföra förenklingar samt ett redskap som kan användas för att förebygga att ytterligare bördor läggs på företagen. För att i praktiken uppnå detta krävs att ett flertal aktörer är inblandade i arbetet med att genomföra och uppdatera mätningarna. Om förenklingsarbete ska prioriteras i myndigheter och departement krävs att riksdag och regering sätter upp mål och följer upp förenklingsarbetet. De myndigheter och departement som berörs av mätningarna måste vara involverade och engagerade i mätningarna för att de ska ta till sig resultaten och använda dem i sitt förenklingsarbete. Företag och representanter för näringslivet måste vara involverade i arbetet för att resultaten ska vara tillförlitliga och trovärdiga. För att uppnå detta krävs en organisation som kopplar samman departement, myndigheter och näringsliv. Nedan följer Nuteks förslag på hur en sådan organisation bör utformas. Eftersom Holland är föregångslandet vad gäller mätningar med SKM-metoden inleds avsnittet med en beskrivning av deras organisationsform. Även Danmark har påbörjat mätningar av företagens administrativa börda varför vi även gör en kortare beskrivning av deras organisationsform.

#### 3.1 Den holländska organisationsformen



I Holland har regeringen satt upp ett ambitiöst mål att minska företagens administrativa börda med 25 procent under perioden 2004 – 2007. Ansträngningarna för att uppnå detta mål har starkt färgat den organisatoriska lösningen inom regeringskansliet, där en särskild grupp inom finansdepartementet har fått ansvaret för att koordinera såväl mätningsarbetet som förenklingsarbetet under perioden. På finansdepartementet jobbar idag 17 personer med mätnings- och förenklingsuppgifter. Av dessa är 6 utlånade från andra departement som är involverade i mätningarna. Dessa utlånade personer jobbar med frågorna på finansdepartementet under en tvåårsperiod innan de återvänder till sitt ordinarie departement. Utöver dessa personer arbetar 3 till 4 personer på respektive departement med mätningar och förenklingsarbete inom respektive område. Systemet med utlåning av personal till den centrala organisationen på finansdepartementet underlättar samarbetet mellan finansdepartementet och övriga departement.

De olika departementen ansvarar för de mätningar som berör deras ansvarsområden. Antingen genomför de dem själva eller så anlitar de konsulter, varav det senare alternativet är vanligast förekommande. Mätningarna registreras i en databas som de själva ansvarar för att uppdatera. Departementen ska också ta fram förenklingsförslag. Både mätresultat och förenklingsförslag rapporteras upp till den centrala gruppen på finansdepartementet.

Det övergripande målet för minskning av den administrativa bördan har anpassats efter vad som kan bedömas rimligt för de lagområden som respektive departement ansvarar för. En sådan anpassning görs med utgångspunkt i den erfarenhet som byggts upp under den 10-årsperiod som mätningar av den administrativa bördan pågått i landet. Faktorer så som i vilken utsträckning lagområdet styrs av EG-lagstiftningen påverkar hur stort målet för respektive departement blir.

För att ytterligare sätta press på att förenklingsarbetet drivs framåt och för att säkra att det görs på ett korrekt vis har ett kontrollorgan vid namn ACTAL bildats. Organisationen är tillfälligt tillsatt för att bevaka att förenklingsarbetet drivs vidare enligt målsättningen. Deras uppgift är att övervaka arbetet med att mäta bördorna och genomförandet av förenklingar. De ska också vara rådgivare och pådrivare av den holländska regeringens arbete med att reducera den administrativa bördan. De lämnar även synpunkter och råd till parlamentet. Deras viktigaste uppgift är att göra en bedömning av förslag på nya lagar och regler som rör näringslivet. Organisationen består av 9 personer och har Hollands f d arbetsmarknads- och socialministern som ordförande.

### **3.2 Den danska organisationsformen**

Danmark har nyligen påbörjat organiseringen av sitt fortsatta arbete med att mäta den administrativa bördan. I nuläget är Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (motsvarande Näringsdepartementet) ansvariga för att koordinera arbetet. De kommer att upphandla ett ramavtal med konsulter som ska utföra mätningarna. Näringsdepartementet kommer att samordna arbetet och ta hjälp av de olika departementen i mätningarna med valideringen av den information som konsulterna tar fram. Till exempel så har Skatteministeriet satt samman en grupp med olika kompetenser inom skatteområdet som ska vara behjälpliga i mätningarna på skatteområdet.

I Danmark har regeringen satt upp ett mål för att reducera de administrativa kostnaderna med 25 procent fram till 2010, med ett vägledande delmål till 2007 på 12 procent. Målet är satt utan att alla nollbasmätningar är genomförda. I dagsläget är en nollbasmätning genomförd och en andra har påbörjats. Danmark har dock tidigare gjort enkätundersökningar för att mäta den administrativa bördan och har en totalsiffra. På grund av kritik har Danmark bestämt sig för att byta metod och har därför bestämt sig för att börja tillämpa den holländska SKM-metoden. Tillsvidare har alla departement fått ett mål på 25 procent, detta kommer sannolikt att förändras vartefter deras nollbasmätningar blir färdiga då enskilda mål för varje departement ska sättas upp. Nollbasmätningar skall påbörjas hösten 2004 och vara klara till 2006. Mätningarna utgår ifrån varje departements ansvarsområde.

### **3.3 Organisationsform för mätningarna i Sverige**

I det organisationsförslag som Nutek lämnar har följande principer varit vägledande:

- 1) Organisationen kring mätningarna bör utformas så att det säkerställs att mätningarna genomförs på ett stringent vis.
- 2) Organisationen bör vara utformad på ett sådant sätt att mätningarna blir en naturlig del i regelförenklingsarbetet.

Nuteks förslag är att mätningarna koordineras av en aktör. Att en aktör håller ihop mätningarna ökar sannolikheten för att mätningarna genomförs på ett stringent vis. På så sätt minimeras risken för att de mätfel som beskrivs i kapitel 2 uppstår. Som kapitlet beskriver är det avgörande att mätningen genomförs på samma sätt inom alla lagområden för att de olika mätningarna ska kunna slås samman till en totalsiffra. Det är också viktigt att avgränsningarna mellan olika lagområden samordnas mellan mätningarna så att dubbelräkningar inte förekommer. Ett annat kritiskt

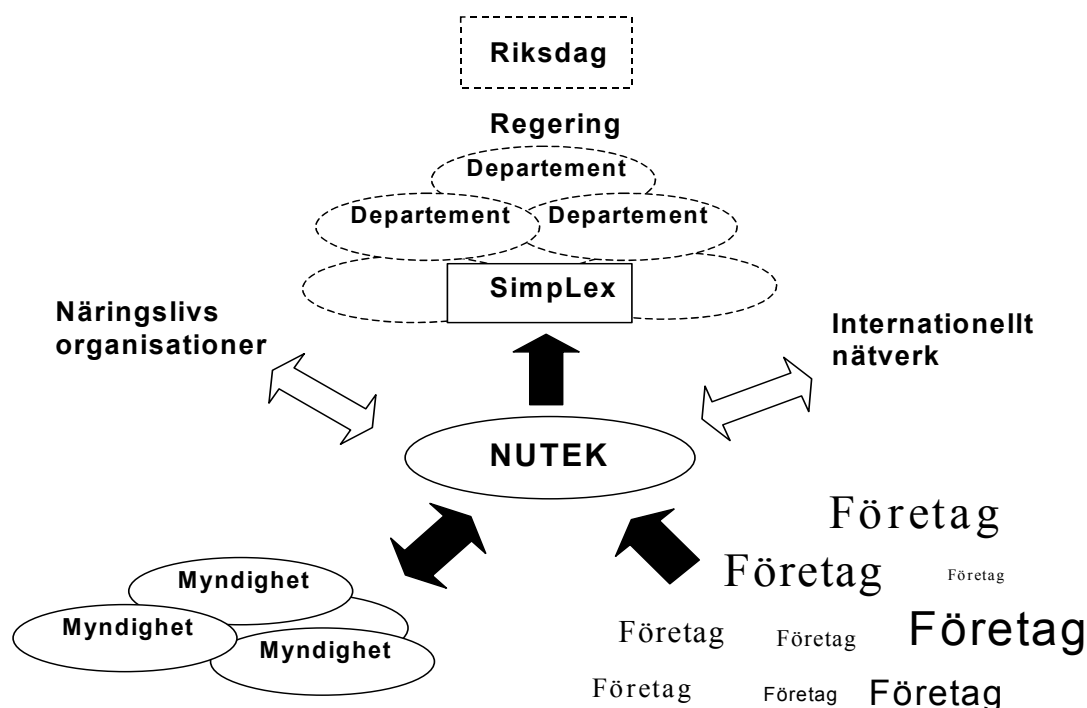
moment är uppräkningsarna till hela företagspopulationen. Dessa måste göras enligt samma princip vid varje mätning om en totalsiffra ska kunna tas fram. Detta ställer stora krav på samordning och kontroll om trovärdigheten i siffrorna ska kunna bibehållas.

Det är också viktigt att resultaten av mätningarna används som input i arbetet med att genomföra förenklingar. Det förutsätter en tydlig koppling mellan dem som utför mätningarna och de som tar fram nya lagar och regler samt genomför förenklingar av befintliga lagar och regler. När ansvaret för mätningarna inte ligger på respektive departement och myndighet, utan på en koordinator, krävs extra insatser för att uppnå detta. Fokus måste ligga på att upprätta strukturer som gör att samarbete mellan organisationsgränserna kommer till stånd.

### **3.4 Olika aktörer och deras roller**

Nedan följer en beskrivning av de olika aktörernas uppgifter i den organisationsform som Nutek föreslår. Mycket av arbetet i den föreslagna organisationsformen kommer att ske över organisationsgränserna. Därför är det viktigt att rollerna är tydliga och att koordinatören får det mandat som krävs för att arbetet ska kunna fungera. Huvuddelen av arbetet kommer göras av koordinatören i samarbete med övriga myndigheter. Ansvarsområdena bör därför tydligt framgå av myndigheternas regleringsbrev samt beskrivas i en förordning.

Figur 3 Organisationsskiss



**Nutek:** Enligt förslaget utses Nutek till koordinator för arbetet med att genomföra mätningarna. Koordinatorn bär hela ansvaret för att planera och driva arbetet med genomförandet av mätningarna framåt. Att Nutek föreslår sig själv som koordinator för arbetet bygger på följande överväganden:

- 1) Nutek har genom pilotmätningen av mervärdesskattelagen skaffat sig praktisk erfarenhet av hur mätmetoden kan användas
- 2) Nutek har av regeringen redan tidigare getts i uppdrag att arbeta med regelförenkling
- 3) Nutek är den centrala myndigheten för näringslivsutveckling och arbetar redan idag operativt med frågorna.

Enligt Nuteks regleringsbrev ska verket arbeta för "...enkla och ändamålsenliga regler för företagande samt att de administrativa kostnaderna för företag minskar". Mätningarna har förutsättning att bli ett effektivt verktyg för att uppnå denna målsättning. Mätningarna har också tydliga kopplingar till handlingsprogrammet samt konsekvensanalyserna som Nutek enligt regleringsbrevet ska bistå näringsdepartementet med.

Koordinatorns uppgift blir att:

- Skapa ramavtal med konsulter som kan genomföra och uppdatera nollbasmätningarna
- Ansvara för att skrivbordsundersökningar genomförs inom berörda områden
- Koordinera och samarbeta med myndigheter som berörs av nollbasmätningen samt konsulter som utför mätarbetet
- Planera och koordinera berörda myndigheter och konsulter arbete med att uppdatera mätningarna
- Samarbeta med SCB samt berörda myndigheter kring uppräkningsresultaten
- Ansvara för att databasen upprättas och uppdateras
- Göra beräkningar i databasen för att följa den administrativa bördans utveckling över tiden
- Samarbeta med myndigheter när de behöver uppgifter från databasen som input till förenklingsarbetet
- Involvera näringslivsorganisationerna i utvecklingen av de kontinuerliga mätningarna
- Kontinuerlig utveckling av mätmetoden tillsammans med övriga medlemmar i det internationella nätverket
- Planera genomförandet av de svenska nollbasmätningarna och uppdateringen över tiden. Nollbasmätningarna bör i möjligaste mån koordineras inom det internationella nätverket.
- Medverka i benchmarking-processen inom det internationella nätverket
- Ansvara för att databasen utvecklas i samarbete med det internationella nätverket

**Myndigheter:** För att koordinators arbete med att genomföra och uppdatera mätningarna ska vara möjligt i praktiken krävs ett nära samarbete med de av mätningarna berörda myndigheterna. Ett nära samarbete kring mätningarna är även nödvändigt för att dessa på ett bra sätt ska kunna ge input till myndigheternas förenklingsarbete.

Myndigheternas uppgift blir att:

- Delta som experter i kartläggnings- och segmenteringsarbetet av aktuellt lagområde
- Delta i arbetet med att genomföra skrivbordsundersökningar samt bidra med information som möjliggör genomförandet av dessa
- Delta i arbetet med att standardisera resultaten från intervjuerna
- På uppdrag av Nutek ta fram statistik ur egna register som kan användas för segmentering samt uppräkningsresultaten

- Tillgodogöra sig resultaten från mätningarna för att på ett aktivt sätt använda dem i förenklingsarbetet
- Vid halvårsskiftena rapportera in genomförda förändringar i regelverket som medför minskning eller ökning av företagens administrativa börda. Med utgångspunkt från de inrapporterade uppgifterna uppdaterar sedan Nutek databasen. På sikt kan det även bli aktuellt att myndigheterna själva genomför uppdateringarna direkt i databasen.

**Regering och departement:** Har ett övergripande ansvar för att fattade beslut genomförs. De ser till att arbetet med att förenkla för företagen får den status det behöver för att det ska prioriteras på det sätt som krävs. Arbetet med mätningarna bör få en tydlig politisk ledning.

- Ansvarar för att mål för regelförenklingsarbetet sätts upp och uppnås
- Ansvarar för att myndigheternas ansvar i mätarbetet skrivs in i respektive regleringsbrev
- Ansvarar för upprättandet av en förordning som reglerar arbetet med mätningarna
- Respektive departement ansvarar för att det kommande målet för förenklingsarbetet uppnås inom respektive lagområde.

**SimpLex:** SimpLex huvudsakliga uppgiften bör vara att se till att förenklingsarbetet i sin helhet drivs framåt. Mätningarna blir en del i detta arbete. De ska också vara kontrollerande och rådgivande i mätarbetet. De bör vara den sammankallande noden mellan koordinatören, näringslivets organisationer och regelgivande myndigheter och departement för utveckling och kvalitetssäkring av mätmetoden.

SimpLex koordinerar och ansvarar även för arbetet inom det internationella nätverket. Inom nätverket sker ett samarbete vad gäller utvecklingsfrågor och benchmarking av resultaten från mätningarna. Deltagare i nätverket som idag utför eller har påbörjat arbetet med att utföra mätningar är: Sverige, Danmark, Norge och Holland. Utöver dessa länder deltar bland annat Storbritannien och Finland i viss utsträckning.

**Företagen:** Företagen ger input till mätningarna. Deras uppgift blir att:

- Delta som uppgiftslämnare i intervjuer med konsulterna
- Några av företagen som deltagit i intervjuerna under nollbas-mätningarna knyts upp som samarbetspartners och kvalitetssäkrare under bedömningsarbetet i uppdateringarna. De kontaktas av Nutek i samband med halvårsskiftena när behov finns.

**Näringslivsorganisationer:** Näringslivets möjlighet till inflytande över mätningarna är viktig för att uppnå trovärdighet. Näringslivets organisationer har enligt Nuteks förslag två skilda uppgifter i arbetet med mätningarna. Deras första uppgift är att kontinuerligt samarbeta med Nutek kring metodutvecklingsfrågor och hur mätningarna ska genomföras praktiskt. Här har de en kvalitetssäkrande roll. Deras andra uppgift är att delta i den övergripande dialogen kring drivandet av regelförenklingsfrågor där mätningarna är en viktig del. Sammanfattande för detta arbete är SimpLex.

### **3.5 Fokus på förenklingsarbete genom tydliga mål och direktiv**

Riksdagens lämnade i december 2002 i uppdrag till regeringen att sätta upp ett kvantitativt mål för att redan under innevarande mandatperiod minska företagens kostnader för administration av regelverkan påtagligt. Regeringen har i en skrivelse (2003/04:8) utlovat att när en tillförlitlig mätmetod finns framtagen så kommer man att redovisa ett kvantitativt mål för att minska företagens administrativa börda.

#### **3.5.1 Ett mätbart mål i Sverige**

Nutek anser att ett kvantitativt mål är ett effektivt sätt att öka trycket på att regelförenklingar blir genomförda. Erfarenheterna från Holland och Danmark tyder på detta. Ett mål kan sättas upp redan nu för att påskynda processen. Om inget mål sätts upp är risken stor att förenklingsarbetet låter vänta på sig. Incitamentet för myndigheter och departement blir snarare att vänta med regelförenklingarna och genomföra dem senare när de kommer med i mätningarna. Målet som sätts kan vara en riktlinje fram till 2006 då målet fastställs efter att nollbas-mätningarna är klara. Det kan då av olika anledningar finnas utrymme för justeringar av det mätbara målet eller fördelningen per departement, till exempel på grund av hur stor del av lagstiftningen inom ett område som är hänförlig till EU. Erfarenheterna från Holland säger oss att målet bör anpassas för de olika departementen eftersom det finns olika stort utrymme för förenkling inom olika lagområden. I Holland har det till exempel visat sig att det finns stort utrymme för förenklingar inom de regelområden som styr jordbruket varför dessa lagområden fått högt uppsatta mål för förenklingsarbetet.

För att riktlinjen ska få effekt även innan 2006 så bör mål sättas upp för varje regelområde vartefter nollbas-mätningarna genomförs. Ett annat alternativ är att de områden som mäts ej får öka fram till 2006 som minimimål. Det innebär att man sätter ett utgiftstak eller som alternativ sätter en procentsats för hur mycket de mätta områdena ska minska fram till

2006. Detta angreppssätt gör målet utvärderingsbart. Sätts ett slutgiltigt totalt mål upp innan mätningarna genomförts kommer det att vara mycket svårt att mäta i vilken mån det uppnåtts.

Då målet för att minska företagens administrativa kostnader för att följa regelverket sätts är det viktigt att det finns ett långsiktigt perspektiv i arbetet och att det ses som ett verktyg i det totala regelförenklingsarbetet.

### **3.5.2 Styrdokument**

För att organisationsförslaget skall fungera fullt ut är det viktigt med tydliga mål och direktiv för arbetet. Förutom att regeringen måste vara tydlig i sitt mål med arbetet är det också Nuteks bedömning att det krävs att regeringen utformar en förordning. En förordning i vilken det framgår vilken roll och vilket ansvar som de regelgivande myndigheterna har. Detta för att arbetet ska få en stadigvarande utformning.

Förordningen ska beskriva de olika rollerna som presenterats tidigare i kapitlet. Uppdraget bör även skrivas in i myndigheternas regleringsbrev. Det är viktigt att koordinatören får det mandat som krävs för att arbetet ska kunna fungera. Samtidigt är det viktigt att förordningen ger utrymme för vidareutveckling av samarbetet och bör därför inte vara allt för detaljerad. Arbetet är ännu på planeringsstadiet och det är därför omöjligt att i detalj förutse allt vad arbetet kommer att innebära.

## 4 Genomförande av mätningarna

Den första frågan man bör ställa sig vad gäller genomförandet av mätningarna är vilka områden som ska mätas. Målet bör vara att mäta alla områden som orsakar företagen administrativa bördor. På grund av begränsade resurser kan det dock visa sig omöjligt att inom en kortare tidsperiod genomföra fullständiga nollbasräkningar på alla områden. Beslut måste i så fall fattas om *vilka* områden som ska mätas, *hur djupgående* mätningarna böra vara samt *när* i tiden de ska genomföras.

### 4.1 Vilka lagområden bör mätas?

Vad gäller *vilka* områden som ska mätas så anser Nutek att mätningar bör genomföras inom de områden som orsakar störst administrativ börda för företagen. UNICEs rapport "Releasing Europe's potential through targeted regulatory reform" visar att följande lagområden innefattar de största bördorna:

1. Skattelagstiftningen
2. Arbetsmarknadslagstiftningen
3. Miljölagstiftningen

Urvalet utifrån större områden görs med hjälp av skrivbordsundersökningar. Skrivbordsundersökningar kan vara mer eller mindre omfattande. Exempelvis föreslår ITPS i sin rapport att myndigheter och departement bör göra en grundlig kartläggning av reglerna i sina lagområden innan nollbasräkningarna genomförs. Detta utgör en mer omfattande skrivbordsundersökning och innebär att mycket av kartläggningsarbetet som annars genomförs i nollbasräkningen görs redan i det här stadiet. En sådan genomgång ger långtgående information om vilka områden som är stora och vilka som är små. Nutek bedömer dock att en sådan mer omfattande skrivbordsundersökning, som inkluderar kartläggning av lagkrav, inte är nödvändig. Vi anser att den omfattande kartläggningen av enskilda lagkrav inom lagområdena istället kan göras under nollbasräkningarna. Dock bör man vara medveten om att en sådan genomgång underlättar avgränsningarna mellan olika lagområden. Risken för dubbelräkning av lagkrav minskar. Om den grundliga genomgången inte genomförs blir krav för krav blir avgränsningsmomentet i nollbasräkningarna extra viktigt.

Mindre omfattande skrivbordsundersökningar bör dock genomföras innan fullskaliga mätningar påbörjas för att möjliggöra prioriteringar och urval av vilka områden som bör mätas. Sådana undersökningar bör utgå från statistik och skrivna rapporter som finns att tillgå inom områdena samt den kunskap som finns hos experter både inom berörda myndigheter/departement och inom näringslivet. Dessutom utförs delar av det mer omfattande karläggningsarbetet som ITPS förespråkar inom ramen för handlingsprogrammet. Det blir en viktig input till dessa mindre omfattande skrivbordsundersökningar.

Nutek föreslår att skrivbordsundersökningar av de tre övergripande områdena initieras så snart som möjligt. Syftet med analysen ska vara att ta fram en lista på vilka lagar som bör mätas och vilka av dessa lagar som ska prioriteras för mätningar redan under hösten. Ett viktigt urvalskriterium bör vara hur stort utrymme som bedöms finnas för genomförande av förenklingar. De områden som har stort utrymme för förenklingar bör prioriteras även om det relativt sett är mindre områden. En aspekt som bör vägas in här är hur stor del av lagstiftningen som kan härröras till EG-lagstiftningen. Är andelen EG-regler stor finns mindre utrymme för att genomföra förenklingar från Sveriges sida. Listan bör dessutom stämmas av med vilka lagområden som mäts inom det internationella nätverket. Fördelen med att mäta samma områden som övriga länder i nätverket gäller främst förenklingsarbetet. Genom att jämföra mätningarna mellan länderna kan rimligheten i de egna kostnaderna ifrågasättas. Jämförelserna kan också ge input till hur förenklingar kan genomföras. Hur många mätningar som listan kan innefatta är beroende av hur stora resurser som kan tilldelas mätningensarbetet.

## **4.2 När i tiden bör mätningarna genomföras?**

Nästa ställningstagande gäller *när* i tiden mätningarna bör genomföras. Nutek föreslår att mätningarna på de områden som leder till störst bördor genomförs i ett tidigt stadium eftersom de vanligen också ger utrymme för flest förenklingar. Ju tidigare mätningarna på dessa områden kan ge input till förenklingsarbetet desto bättre. Vilka dessa lagområden är kommer att framgå av de skrivbordsundersökningar som beskrivs i avsnittet ovan.

Det är viktigt att mätarbetet och förenklingsarbetet håller god kvalitet. Nutek anser därför att mätningarna bör genomföras successivt för att möjliggöra kunskapsuppbyggnad och kvalitetssäkring hos såväl myndigheterna som hos de konsulter som skall utföra mätningarna. Mätningarna på dessa områden bör dock vara avslutade under 2006 om ett definitivt mål för förenklingsarbetet ska kunna sättas upp och genomföras inom rimlig framtid.

### 4.3 Hur djupgående måste mätningarna vara?

Hur *djupgående* mätningarna ska vara är en annan avgörande faktor för hur många som kan genomföras. Fullskaliga nollbasmätningar är både tids- och resurskrävande. Det är alltså lockande att finna mindre resurskrävande sätt att genomföra mätningarna på. Här följer några förslag samt analys av för- och nackdelar med dessa tillvägagångssätt:

**Sammanslagningar av flera lagområden:** Genom att slå samman flera angränsande lagområden i en mätning kan effektivitetsvinster göras. Bland annat behöver totalt sett färre intervjuer genomföras givet att kraven inom respektive lagområde täcks in av ungefär samma företagssegment. Om experter som behärskar alla berörda lagområden tas in kan kartläggning av lagområden samt standardisering av kostnaderna dessutom genomföras i en och samma process. En annan stor vinst med att slå samman flera lagområden i en mätning är att avgränsningsproblematiken till angränsande lagområden underlättas. Problemen med detta tillvägagångssätt uppstår när antalet krav som ska mätas i intervjuerna blir för stort. För att kvaliteten i intervjuerna ska hållas på en jämn och hög nivå bör en intervju inte överstiga mycket mer än en timma. Sammanslagningar av lagområden bör därför endast ske när lagområdena innefattar få krav som orsakar administrativa bördor samt kraven i de olika lagområdena täcks in av ungefär samma företagssegment.

**Quick scans:** När lagen är mindre komplex kan mätningar göras med hjälp av telefonintervjuer. Mätningen genomgår i övrigt i stort samma steg som en fullskalig nollbasmätning, men några steg kan slås samman till ett eller hoppas över helt. Erfarenheter från tidigare gjorda mätningar inom andra lagområden blir viktiga. Fördelen med den här metoden är naturligtvis att den går snabbare att genomföra och är mindre resurskrävande. Quick scans kan dock enbart tillämpas vid mätningar av mindre komplexa lagområden. Enligt erfarenheter från Holland har det inte varit möjligt att genomföra quick scans på deras tio största lagområden med undantag för området "Pricing of products", prismärkning. De tio största lagområden i Holland finns listade i figur 4 nedan. Tätt efter dessa följer bland annat områden som reglerar delar av tullagstiftningen, lag som reglerar ifyllandet av transportdokument, ett antal lagar kopplade till jordbrukssektorn samt lagen kring recept för mediciner. Enligt de bedömningar som gjorts i Holland är dessa områden mindre komplexa och kan mätas med hjälp av quick scans. Enligt Nuteks bedömning bör det på motsvarande sätt finnas svenska lagområden som kan mätas med hjälp av quick scans. Vilka dessa är bör kunna bedömas utifrån skrivbordsundersökningen som förordas ovan.

Figur 4. De tio största lagområdena i Holland

1. <i>VAT</i>
2. <i>Financial accounting</i>
3. <i>Product &amp; safety requirements (labelling)</i>
4. <i>Tax on wages / salaries</i>
5. <i>National health service act</i>
6. <i>Employees' insurances</i>
7. <i>Act on conservation of nature</i>
8. <i>Income tax</i>
9. <i>Pricing of products</i>
10. <i>Working conditions</i>

#### **4.4 Behov av uppdateringar och hur de genomförs**

När en nollbasmätning är genomförd och uppgifterna lagts in i databasen är det viktigt att dessa hålls uppdaterade för att mätningarna ej ska bli obsoleta. Det är därför viktigt att koordinatören som ansvarar för databasen får information om förändringar som påverkar mätningarna. Bedömningen och processen kring förändring av uppgifter i databasen blir olika beroende på hur en regel har förändrats. Det kan vara en regel som tagits bort helt ifrån regelverket, en befintlig regel som förändras eller en helt ny regel eller lag som kommit till.

Den regelgivande myndighetens uppgift är enligt Nuteks förslag att halvårsvis rapportera vilka förändringar som skett och som medför minskning eller ökning av företagens administrativa börda. Med utgångspunkt från de inrapporterade uppgifterna uppdaterar sedan koordinatören databasen. På sikt kan det även bli aktuellt att myndigheterna själva genomför uppdateringarna direkt i databasen. I viss utsträckning kan samarbete med konsulten som utfört mätningen krävas när uppdateringar av större förändringar i regelsystemet ska utföras. Samarbetet kring sådana uppdateringar bör regleras redan i avtalet kring utförandet av nollbasmätningarna. Förslagsvis förbinder sig konsulten redan då att när behov uppstår utgöra support vid uppdateringarna.

En analys av omfattningen av förändringen blir utgångspunkt för vilket tillvägagångssätt som är nödvändigt för att ändra uppgifterna i databasen. I de fall när förändringen innebär att t.ex. kvantiteten per meddelande ändras så kan dessa justeringar göras direkt i databasen utan nya mätningar. Ju fler nollbasmätningar och uppdateringar som görs desto fler standardiserade aktiviteter kommer det också att finnas att jämföra med vid förändringarna. Då nya regler eller en helt ny lag kommer är det svårare och mer tidskrävande att göra uppdateringarna eftersom det inte finns några

tillgängliga data. Det blir då fråga om uppskattningar. Vid större förändringar kan mätningar som inbegriper intervjuer vara nödvändiga och validering av nya uppgifter i databasen behöva göras med hjälp av experter inom området, ex. myndigheter samt med företag. När det gäller myndigheter är det naturligt att ha en diskussion med den myndighet som rapporterar in förändringen, och vilka effekter de anser att förändringen får för den administrativa bördan. När det gäller företagen föreslår vi att man knyter upp några företag som varit med vid intervjuerna under nollbasmätningarna med vilka man diskuterar förändringarna. Företagen blir också bollplank för att förankra de nya siffrorna i databasen.

## **4.5 Ett verktyg i förenklingsarbetet**

Som tidigare nämnts är mätmetoden ett verktyg i det totala regelförenklingsarbetet och kan underlätta detta. Mätningarna kan vara till hjälp för departement och myndigheter i deras förenklingsarbete på olika sätt. Mätresultaten kan visa på var de största administrativa bördorna finns och därmed vara en utgångspunkt för prioriteringar i förenklingsarbetet. I arbetet med att kartlägga ett lagområde samt vid intervjuerna med experter och företagare kan också regelförenklingsförslag komma fram eller annan intressant information som kan leda till förbättringar för företagen. Dessa idéer kommer att sammanställas och överlämnas till myndigheten som får ta hand om dem i sitt förenklingsarbete. Efterhand som fler och fler nollbasmätningar genomförs och så småningom mängden av standardiserade aktiviteter ökar kan också resultaten i databasen användas som ett simuleringsverktyg i förenklingsarbetet samt för att göra ex-ante utvärderingar av nya förslag.

## **4.6 Databasen**

Databasen lagrar resultat från alla nollbasmätningar. I den kan man utläsa vilka administrativa aktiviteter som sker i företagen på grund av olika informationskrav inom ett lagområde. Det finns detaljerad information om vilken tid det tar att utföra aktiviteten, hur ofta de görs och till vilket pris. Med hjälp av dessa uppgifter blir det möjligt att göra simuleringar, men även ex-ante utvärderingar av konkreta förslag till nya regler. Detta gör databasen till ett mycket användbart verktyg i förenklingsarbetet och i de konsekvensanalyser som ska göras vid varje nytt regelförslag.

## 5 Resursbehov

De kostnader som är förknippade med mätningarna av administrativ börda kan delas in i tre delar:

- Kostnader för nollbasmätning samt uppdatering
- Kostnader för utveckling, uppdatering samt underhåll av databas
- Kostnader för ledning, samordning och koordinering av mätningarna

Kostnader för nollbasmätningen utgörs framförallt av externa kostnader medan databas- och ledningskostnader framförallt är interna kostnader på Nutek och andra myndigheter.

Nedan följer en genomgång av respektive område med en kortfattad beskrivning samt uppskattning av kostnad.

### 5.1 Nollbasmätning

#### 5.1.1 Fullständig nollbasmätning

Nollbasmätningar, som görs för en specifik lag eller lagområde, genomförs primärt av konsulter specialiserade på området. Konsulterna kontrakterar i sin tur expertkunskap (till exempel revisorer) för att dels bistå i att klargöra lagen/lagområdet och de frågeställningar som är relevanta, dels för att bistå med att säkerställa och normalisera resultaten av undersökningen.

Ju komplexare och ju fler segment ett lagområde innehåller, desto större är behovet av en fullständig nollbasmätning. Det holländska konsultföretaget EIM bedömer att fullständiga nollbasmätningar är absolut nödvändiga för i princip hela den holländska ”topp-tio”-listan vad gäller administrativ börda (se listan nedan).

#### 5.1.2 Uppskattning kostnader

Den avgörande faktorn kring kostnaderna för en nollbasmätning är antalet intervjuer som måste genomföras. Antalet är framförallt beroende av lagen eller lagområdets komplexitet men också av hur många företagssegment lagen omfattar. Tiden som krävs för för- och efterarbetet är också starkt korrelerad till antalet intervjuer. Efterarbetet tenderar att i högre grad öka vid ett större antal intervjuer än förarbetet.

Baserat på uppgifter om antal intervjuer per område från Holland och uppskattningar av nedlagd tid samt timkostnad för det svenska pilotprojektet (momslagen) har följande kostnadsbedömningar av nollbasundersökningar gjorts:

Figur 5

	<i>Antal intervjuer</i>	<i>Uppsk kostnad<sup>1</sup></i>
VAT	40	929 500 kr
Financial accounting	40	929 500 kr
Product& safety req.	50	1 127 500 kr
Taxes on wages/salaries	60	1 325 000 kr
Nat health service act	80	1 721 500 kr
Employee insurance	60	1 325 000 kr
Act on conservation of nat.	120	2 513 000 kr
Income tax	40	929 500 kr
Working conditions	60	1 325 000 kr

Utöver den rena ”konsulttiden” som läggs ner i samband med nollbasmätningar uppstår även andra kostnader:

- Koordinering och avstämningar – dels med projektansvariga på Nutek men även avstämningar och uppräknings av data som görs med myndigheter eller departement ansvariga för den aktuella lagen/lagområdet
- Kostnader för till exempel körningar hos SCB i syfte att ta fram underlag för segmentering och uppräkning av framtaget material till riksnivå.

Nivån på dessa kostnader är svåra att förutsäga i dagsläget, dels för att det är svårt att förutsäga hur mycket material de olika myndigheterna har som kan användas för uppräkning respektive måste hämtas in från SCB, dels därför att det i dagsläget är svårt att särskilja vilket arbete på myndigheter etc. som är hänförligt till mätningarna respektive genomförandet.

### 5.1.3 Prispress

Utifrån erfarenheterna i Holland, där man sedan mätningarna började sett en 40%-ig prisreduktion, kan det även i Sverige förväntas ske en prispress på nollbasmätningarna när reguljära nollbasmätningar startat. Orsakerna till detta är framförallt:

<sup>1</sup> Eventuell prispress har inte tagits hänsyn till i beräkningarna, antalet intervjuer bygger på uppgifter från Holland

- I och med att deltagande konsultföretag bygger upp erfarenheter kan tiden för en undersökning minskas då flera steg förenklas
- Med fler och mer regelbundna mätningar kommer även fler aktörer komma in på marknaden vilket leder till prispress.
- Även begränsad budget från den myndighet som organiserar mätningarna ger genomslag då konsultföretagen då försöker hitta enklare och billigare lösningar, till exempel quick scans för mindre komplicerade lagområden (se nedan).

#### **5.1.4 Alternativ till fullständig nollbasmätning**

Holland, som under en längre tid genomfört nollbasmätningar och i princip kartlagt varje enskild lag/lagområde, har som alternativ till fullständiga nollbasmätningar även genomfört mindre djupgående mätningar. Framförallt har det gjorts vid uppdateringar men även som ett alternativ till en fullständig nollbasmätning för enklare lagar/lagområden. Dessa mätningar har framförallt genomförts via telefonintervjuer.

Med utgångspunkt i de femton områden som medför störst administrativ börda i Holland, finns ett antal där man från holländsk sida bedömt det som tillräckligt att genomföra quick scans:

- Prismärkning
- Delar av tullagstiftningen
- Lag som reglerar ifyllandet av transportdokument
- Ett antal lagar kopplade till jordbrukssektorn
- Lag kring recept för mediciner

Quick scans lämpar sig framförallt för lagar med 2-3 informationskrav och ingen eller begränsad segmentering. Tiden för att genomföra en quick scan uppgår till uppskattningsvis två veckor vilket med en konsultkostnad på i genomsnitt 1 100 kr per timma skulle ge en kostnad på ca 100 000 kr.

## **5.2 Uppdateringar**

Uppdateringar av den administrativa bördan för en lag/lagområde är tänkt att göras både med en viss regelbundenhet och i samband med förändringar eller tillkomst av nya lagar som kan komma att ändra bördan för företagen. Ansvaret för att regelförändringar som genomförs rapporteras in till koordinatören kommer att ligga på den regelgivande myndigheten. Kostnaderna för det förslag till uppdateringar som lagts i rapporten redogörs för nedan.

### **5.2.1 Uppskattningar kombinerat med egna intervjuer**

Nutek, i samarbete med regelgivande myndighet, ska genomföra en eller flera intervjuer med referensföretag utvalda ur populationen från nollbasmätningen vid uppdateringar av större förändringar i regelverket. För att säkerställa att rätt företag intervjuas (rätt segment) bör Nutek i samband med nollbasmätningen även upphandla en ”support-funktion” med det konsultföretag som genomför nollbasmätningen, för att på så sätt säkerställa att man kan dra nytta av erfarenheterna utan att för den skull använda sig av externa konsulter.

Kostnaden för denna metod blir framförallt intern, det vill säga kostnaderna ligger inom ramen för Nutek och andra myndigheter. Kostnaden för en supportfunktion är i dagsläget svår att uppskatta.

Fördelarna med denna metod är framförallt möjligheten att bygga erfarenheter internt samt den ökade legitimiteten jämfört med till exempel ren desk top research. Till nackdelarna hör att det är en oprövad metod samt att antalet intervjuer kan bli relativt högt om många företagssegment omfattas.

## **5.3 Databas – uppbyggnad och uppdatering/underhåll**

### **5.3.1 Databas**

Under uppbyggnadsfasen av mätningarna bedöms en Excel-baserad lösning vara tillräcklig, då informationsmängden till en början kommer att vara mindre och att sökningar och körningar då kan göras utan avancerade gränssnitt. För detta talar även att Nederländerna i sina mätningar fram tills nu använt en Excel-baserad lösning, trots att de mätt administrativ börda för samtliga lagområden.

För att få en bild av vilka kostnader som är förknippade med att bygga upp en ”riktig” databas har intervjuer gjorts. Uppskattningen av totalkostnaden för en sådan databas överensstämmer med de uppskattningar som gjorts av ITPS i rapporten ”Förslag till metod för att mäta företagens administrativa börda till följd av regelverkendets vill säga en kostnad för inköp och uppbyggnad av databasen på ca 200 000 kr (förutsatt att hårdvara och Office-licenser finns på plats samt att användargränssnitt till stora delar är baserat på Office-produkter till exempel Excel). Till detta kommer löpande kostnader för utveckling, felsökning etc. på årligen mellan 40-80 000 kr i konsultkostnader.

Ett internationellt samarbete kring en gemensam databasstruktur har initierats av bland annat Danmark och Holland. Om Sverige kommer att delta i utvecklingen av denna är ännu inte klarlagt.

### **5.3.2 Databasansvarig**

I samband med att databasen byggs upp kommer en person att anställas som på hel- eller deltid kommer att ägna sig åt att föra in uppdateringar, underhålla databasen etc. Med ett antagande att den personens lön kommer att motsvara den genomsnittslön som gäller inom Nutek för handläggare på 28 000 kr kommer detta att ge en årlig heltidskostnad på ca 700 000 kr inklusive ett påslag för overhead på 35 % enligt Nuteks egen modell för extern fakturering.

## **5.4 Kostnader för ledning, samordning och koordinering av mätningarna**

### **5.4.1 Kostnadsdrivare koordineringsfunktion**

I det förslag som nu ligger kommer Nutek agera koordinatör och ha det övergripande ansvaret för att mätningarna genomförs samt att databasen upprättas och underhålls.

Förutom de uppgifter som åligger koordinatorsfunktionen är det ytterligare framförallt två faktorer som avgör storleken på en sådan funktion:

- Hur många lagar/lagområden som ska undersökas och i vilken takt, dels totalt men även parallellt
- Hur många undersökningsföretag som kommer att användas och därmed hur många kontakter som behöver upprätthållas

En jämförelse mellan hur det ser ut i andra länder är inte helt relevant. I Holland till exempel består samordningsfunktionen av 17 personer centralt samt ca 4 personer per departement. Arbetsuppgifterna utgörs dock av en mix av det som i Sverige ska utföras av Nutek samt det som ligger inom ramen för SimpLex, vilket gör jämförelser svåra. Danmarks centrala organisation består av åtta personer, men de har en mycket hög ambitionsnivå och avser att mäta alla lagkrav.

Baserat på intervjuer med bl a EIM och Ramböll, verkar det svårt att klara sig med mindre än två heltidstjänster initialt i den svenska samordningsfunktionen, detta framförallt om ambitionen är att under 2004 genomföra två till tre mätningar.

#### **5.4.2 Resurskostnader**

Kostnaden för en heltidstjänst med samma antaganden som för databasansvarig ger en årskostnad på ca 700 000 kr inklusive ett OH-påslag på 35 %. Utöver detta tillkommer även t ex reskostnader, men dessa torde i sammanhanget vara av relativt marginell betydelse och uppgår grovt uppskattat till 10-15 000 kr per år och heltidstjänst. Med ett antagande om två personer skulle detta på helårsbasis ge en kostnad om ca 1 430 000 kr för samordningsfunktionen.

#### **5.5 Exempel totala kostnader**

I syfte att ge en grov bild av vilken storlek de totala kostnaderna kan uppgå till, har ett räkneexempel gjorts för 2004 som utgår från att reguljära mätningar kan inledas under hösten.

Förutsättningarna är:

Nollbasmätning för tre lagar genomförs (årsredovisning, inkomstskatt, löneskatt), respektive lag kräver ca 40 intervjuer baserat på erfarenheter från Holland.

En person kommer att anställas på Nutek för att på halvtid bygga upp och administrera databasen (Excel-lösning antas).

Två personer anställs för att på heltid sköta koordinatorsfunktionen inom Nutek.

Figur 6 Exempel totala kostnader för andra halvåret 2004:

<i>Nollbasvärdering årsredovisningslagen</i>	929 500
<i>Nollbasvärdering inkomstskatt</i>	929 500
<i>Nollbasvärdering löneskatt</i>	929 500
<i>Databasresurs</i>	175 000
<i>Samordning Nutek inkl resor</i>	730 000
<b>Summa</b>	<b>3 693 500</b>

Baserat på dessa antaganden ger det en total kostnad på 3 693 500 kr. Det bör poängteras att inga hänsyn här är tagen till eventuell prispress vad gäller konsulttjänster samt att eventuella kostnader för att samköra material med SCB:s register antas ligga inom ramen för konsultkostnaderna.

## 6 Nästa steg i genomförandet av nollbasmätningarna

Om Nutek tilldelas uppdraget att koordinera kontinuerliga mätningar av företagens administrativa börda med SKM-metoden blir nästa steg:

För att mätningarna ska kunna komma igång så fort som möjligt bör en skrivbordsundersökning initieras redan före sommaren. Förslagsvis utvidgas regeringens nuvarande uppdrag till Nutek att även innefatta genomförandet av en sådan. Uppdraget bör då förlängas till efter sommaren. Redan tilldelade resurser kan omfatta även en sådan mätning.

När prioriteringen är färdig kan mätningar påbörjas. Om upphandlingen av konsulter för genomförandet av mätningarna kan påbörjas redan innan sommaren beräknar vi att två till tre mätningar kan vara i gång innan årsskiftet.

Det är dessutom av största vikt att uppdateringarna av de löpande förändringarna i momslagen påbörjas snarast. Därför är det viktigt med ett snabbt beslut om hur regeringen avser att driva arbetet med att mäta företagens administrativa börda vidare.

# Referenser

ITPS (2003), *Förslag till metod för att mäta företagens administrativa börda till följd av regelverken.*

UNICE (1995), *Releasing Europe's potential through targeted regulatory reform.*