

**ATT DEFINIERA OCH MÄTA FÖRETAGENS
ADMINISTRATIVA BÖRDA TILL FÖLJD AV
REGELVERKEN**

**DELRAPPORT
2002-12-30**

Förord

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har av regeringen fått uppdraget att utveckla en metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa bördor för företagen.

Föreliggande delrapport sammanfattar - i enlighet med uppdraget - erfarenheterna från andra länder, för- och nackdelar med olika mätmetoder samt uppskattar deras olika kostnader. I rapporten föreslås också en definition av administrativa bördor.

Uppdraget kommer att slutföras i mars 2003 och presenteras då i en slutrapport till regeringen. Ett huvudsyfte med denna rapport är att få möjlighet att inhämta synpunkter på arbetet. Synpunkter kan därför med fördel lämnas till projektledaren för uppdraget - Joakim Wallenklint.

Stockholm i December 2002

Sture Öberg
Generaldirektör

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte med rapporten	2
1.3	Disposition av rapporten	2
2	Vad är administrativ börda för företagen?	3
2.1	Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd.....	3
2.2	Konceptuellt ramverk för administrativ börda	4
2.3	Olika definitioner av administrativ börda	5
2.3.1	<i>Belgien.....</i>	<i>5</i>
2.3.2	<i>Danmark.....</i>	<i>5</i>
2.3.3	<i>Holland.....</i>	<i>6</i>
2.3.4	<i>Förslag till definition i Sverige</i>	<i>6</i>
3	Översiktlig beskrivning av olika mätmetoder för administrativ börda	7
3.1	Belgien	7
3.1.1	<i>Makrometoden.....</i>	<i>7</i>
3.1.2	<i>Mikrometoden.....</i>	<i>8</i>
3.1.3	<i>Sammanfattning av mätmetoderna i Belgien</i>	<i>9</i>
3.2	Danmark	10
3.2.1	<i>Testpanelen.....</i>	<i>10</i>
3.2.2	<i>Fokuspaneler.....</i>	<i>10</i>
3.2.3	<i>Testgrupper</i>	<i>11</i>
3.2.4	<i>Expertutvärderingar.....</i>	<i>11</i>
3.2.5	<i>Modellföretagen</i>	<i>11</i>
3.2.6	<i>Sammanfattning av mätmetoder i Danmark.....</i>	<i>12</i>
3.3	Holland	13
3.3.1	<i>Mistralmetoden.....</i>	<i>13</i>
3.3.2	<i>Sammanfattning av mätmetod i Holland.....</i>	<i>13</i>
4.	Två huvudansatser för att mäta administrativ börda	14
4.1	Top-down ansatsen.....	14
4.2	Bottom-up ansatsen	15
4.3	För- och nackdelar med respektive ansats.....	16
4.4	Uppdelning av mätmetoder under respektive ansats.....	17
4.5	Fördjupad beskrivning av Modellföretagen som exempel på Top-down ansats.....	18
4.5.1	<i>Centrala begrepp för mätmetoden ”Modellföretagen”</i>	<i>18</i>
4.5.2	<i>Den överordnade undersökningsdesignen</i>	<i>19</i>
4.5.3	<i>Processteg för mätmetoden</i>	<i>20</i>
4.5.4	<i>Underökningens population</i>	<i>21</i>
4.5.5	<i>Förstudie samt undersökning på bredden.....</i>	<i>22</i>
4.5.6	<i>Modellföretagen</i>	<i>22</i>
4.5.7	<i>Modellkontrollföretagen.....</i>	<i>22</i>
4.5.8	<i>Exempel på hur resultaten presenteras.....</i>	<i>22</i>
4.5.9	<i>För- och nackdelar samt kostnader</i>	<i>23</i>

4.6 Fördjupad beskrivning av Mistralmetoden som exempel på Bottom-up ansats	25
4.6.1 Centrala begrepp för mätmetoden Mistral.....	25
4.6.2 Den övergripande metoddesignen.....	26
4.6.3 Quick Scan.....	27
4.6.4 Baselinemätning	28
4.6.5 Exempel på hur resultatet presenteras.....	29
4.6.6 Mätning (Monitoring) av den administrativa bördan över tiden.....	30
4.6.7 Nedbrytning i bransch och företagsstorlek	30
4.6.8 För- och nackdelar samt kostnader	32
5 Sammanfattning	33
5.1 Förslag till svensk definition av administrativ börda	33
5.2 För- och nackdelar samt kostnader för mätmetoder/ansatser.....	33
5.3 Erfarenheter från andra länder.....	34
Referenser	36

1 Introduktion

Detta kapitel behandlar den administrativa börda som uppstår till följd av samhällets regler och som kan ses som ett hinder för företagens verksamhet. Kapitlet pekar även på syftet med denna rapport samt hur fortsättningen disponeras.

1.1 Bakgrund

Företag behöver känna till och efterfölja ett mycket stort antal regler i sin dagliga verksamhet. Reglerna är ett uttryck för de krav som ställs från olika delar av samhället på den som bedriver näringsverksamhet. Nya regler införs och befintliga regler ändras, dessutom kontinuerligt. Dessa regler är viktiga och utgör företagens ”spelregler” på marknaden. De är således ett fundament i ett välfärdssamhälle. Men allt för många, krångliga och onödiga regler riskerar att undergräva förtroendet för lagstiftningen och bli ett hot mot både rättssäkerhet och samhälle, och kan i förlängningen även leda till betydande samhällsekonomiska kostnader (Näringsdepartementet 2001).

Det kanske största problemet med administrativa bördor är att små företag drabbas hårdare än stora. I Sverige har 99,2 procent av alla företag färre än 50 anställda och dessa företag sysselsätter närmare 1,4 miljoner personer. Småföretagen är därmed Sveriges främsta arbetsgivare då de står för 52 procent av den privata sysselsättningen och nära en tredjedel av den totala sysselsättningen (SCB, 2001). Undersökningar från OECD indikerar att företag med färre än 20 anställda kan ha 5 gånger så höga kostnader per anställd för att svara upp mot krav som ställs i skatte-, miljö- och arbetsrättslagstiftningen, jämfört med större företag (Skr 2002/03:8). Beräkningarna som OECD gjort visar att företagens kostnader för att administrera regelverket inom skatte- arbetsmarknads - och miljöområdena i Sverige uppgår till cirka 30 000 kr per anställd och år för företag med mellan 1 - 19 anställda, samt 6 000 kr per år och anställd för företag med mellan 50 - 500 anställda. Aggregeras kostnaden per anställd till nationell nivå blir de svenska företagens administrativa kostnader för att hantera offentliga arbetsmarknads-, skatte-, och miljöregler cirka 50 miljarder kr/år. Denna korta genomgång av kostnaderna för företagens administrativa bördor visar att detta är ett betydande samhällsproblem, och därför bör hanteras på politisk nivå.

Den svenska regeringen har som viktigaste näringspolitiska mål att öka tillväxt och sysselsättning i Sverige, och arbetar med att skapa rätt förutsättningar så att företag kan starta, växa och öka antalet anställda. En allt viktigare fråga har på senare tid blivit att underlätta och förenkla de regler som finns för att starta och driva företag, och där har regeringen i skrivelser till riksdagen uttryckt målet att: ”inom en treårsperiod tydligt minska regelverkens administrativa börda för småföretag” (Skr 2002/03:8, Skr 1999/2000:148 och Skr 2000/2001:143). Detta är ett viktigt mål som markerar regeringens vilja att minska företagens administrativa börda. Dock saknas det, enligt Näringsdepartementet, en tillräckligt sofistikerad och tillförlitlig metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda, och avsaknaden av mätmetod omöjliggör därmed även en utvärdering av regeringens mål och arbete med regel-förenkling. Mot bakgrund av vad som ovan sagts är det angeläget att utveckla en metod för att mäta regelverkens administrativa börda för företagen, som både regering och näringsliv kan ställa sig bakom.

1.2 Syfte med rapporten

Avsaknaden av mätmetod är anledningen till att regeringen har lämnat i uppdrag åt ITPS att utveckla en metod som gör det möjligt att mäta regelverkens administrativa börda för företagen (Skr 2002/03:8). I detta uppdrag skall hänsyn tas till att mätmetoden ska vara accepterad av såväl regering som näringsliv och skall utgöra ett viktigt instrument för att uppnå en bättre uppföljning, en tydligare målformulering och därmed ett effektivare regelförenklingsarbete. Till sin helhet innebär detta att ITPS ska:

- ta fram en konkret definition på begreppet administrativ börda baserat på erfarenheter från andra länder,
- redovisa alternativa mätmetoder, där det skall ingå beräkningar avseende investerings- och genomförandekostnader samt övriga för- och nackdelar med respektive mätmetod, vilket ska vara baserat på erfarenheter från andra länder,
- 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, föreskrifter och allmänna råd,
- föreslå hur genomförandet av metoden bör organiseras.

Denna rapport är en delpresentation av resultaten och kommer därför endast att fokusera på att:

1. ta fram en konkret definition på administrativ börda baserat på erfarenheter från andra länder,
2. samt redovisa alternativa mätmetoder, deras kostnader, för- och nackdelar baserat på erfarenheter från andra länder.

1.3 Disposition av rapporten

Kapitel 1 ger en översiktlig beskrivning av problemet med administrativ börda och syftet med denna rapport. *Kapitel 2* för en diskussion om vad administrativ börda är, och ger ett förslag till en svensk definition av administrativ börda. *Kapitel 3* gör en översiktlig beskrivning av de olika mätmetoderna i Belgien, Danmark och Holland, där respektive mätmetoder avslutas med en enkel sammanfattning. *Kapitel 4* gör en genomgång av två olika huvudansatser för att mäta administrativ börda, det vill säga top-down och bottom-up ansatserna. Kapitlet begränsar sig till att endast ta hänsyn till de mätmetoder som kan följa utvecklingen av den administrativa bördan och kategoriserar dessa enligt de två ansatserna. Utifrån denna kategorisering väljs två mätmetoder för att exemplifiera respektive ansats i syfte att få en fördjupad förståelse för hur dessa fungerar i verkligheten. *Kapitel 5* har till uppgift att sammanfatta de viktigaste aspekterna av det som tidigare har diskuterats i denna rapport.

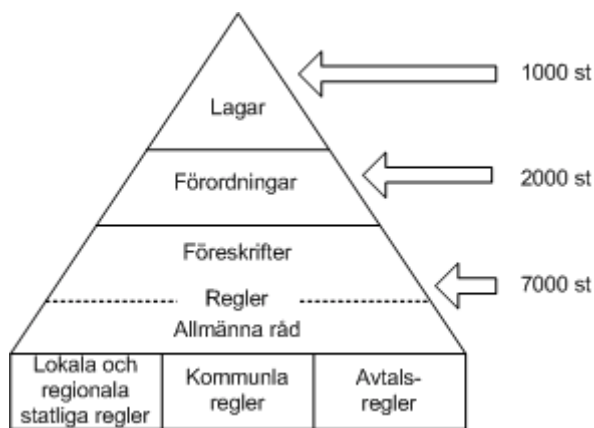
2 Vad är administrativ börda för företagen?

Detta kapitel börjar med en kort diskussion om vad administrativ börda är. Kapitlet avslutas med ett förslag till en svensk definition av administrativ börda.

2.1 Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd

Det är viktigt att påpeka att det endast är offentlig reglering, och inte den privata som denna rapport kommer att fokusera på. När det gäller det offentliga reglerings- och beslutssystemet finns tre nivåer: (1) stat, (2) landsting, och (3) kommuner. På alla nivåer har man stöd av en förvaltningsorganisation som ser till att politiken förverkligas. Ser man till riksdagens och regeringens arbete så leder detta i de flesta fall till beslut som på något sätt måste verkställas, vilket till stor del sköts via den statliga förvaltningen och dess verksamhet. I Sverige använder regering och riksdag regelstyrning för att styra den offentliga förvaltningen, där man fattar beslut om de lagar och förordningar som ska gälla för myndigheternas arbete. Myndigheterna i sin tur ger ut föreskrifter eller råd och anvisningar inom sina områden (Birgersson, 2002)

Enligt Sterzel (2001) finns det i dag drygt 1000 lagar i Sverige vilka beslutas av riksdagen ensam. Närmast under kommer förordningar som utfärdas av regeringen, av dessa finns det drygt 2000 st. Under dem kommer den offentliga förvaltningen med dess regler vilka är i princip av två slag: (1) föreskrifter som är bindande och (2) vad som kallas allmänna råd som inte är formellt bindande. Dessa råd tillmäts emellertid i praktiken avsevärd betydelse, t.ex. av förvaltningsdomstolarna när de i olika avseenden skall bedöma enskildas och företags handlande. Det finns cirka 7000 "huvudförfattningar" och av dessa är ca 2/3 föreskrifter och 1/3 råd. Till detta kommer även lokala och regionala statliga regler, kommunala regler, och regler beslutade i olika termer av avtal till exempel gällande arbetsmarknaden. (se Figur 1).



Figur 1: Den svenska regelpyramiden (Sterzel, 2001)

Enligt Sterzel (2001) kan den sammanlagda volymen av myndighetsregler uppskattas till cirka 40 000 sidor, varav ungefär hälften är företagsregler. Den årliga regelproduktionen ligger på ca 5 000 sidor nya eller ändrade regler.

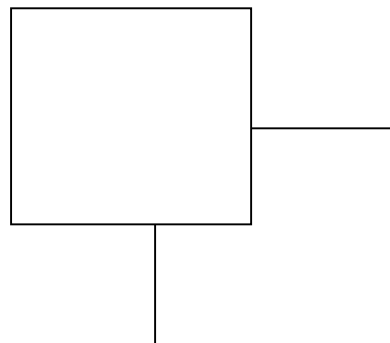
2.2 Konceptuellt ramverk för administrativ börda

För att bestämma vad som är den administrativa bördan för företag krävs egentligen två distinktioner. För det första, krävs att man ser *skillnaden mellan ett företags administrativa arbete och dess administrativa börda*. Företagen utför mängder av administrativt arbete som genereras utifrån företagets egna interna behov, eller utifrån från krav från kunder, samarbetspartners, underleverantörer, aktieägare, etc. Administrativa bördor är således en delmängd av det administrativa arbete som utförs inom ett företag.

För det andra, krävs att vi *skiljer mellan företagets kostnader för reglernas efterlevande och de administrativa kostnaderna* för reglernas efterlevande. De flesta regler genererar någon form av kostnader. Miljölagstiftningen kräver en viss reningsutrustning, brandskyddsföreskrifterna kräver en viss utrustning, skattelagstiftningen kräver att moms ska inbetalas, etc. Dessa regelkrav innebär kostnader för företagen, men hela kostnaden kan inte räknas som en administrativ kostnad. Den administrativa bördan är således en delmängd av företagets totala kostnader för att efterleva regelverken.

Företagets administrativa bördor kan sägas bestå av föreningen av dessa två distinktioner, som kan illustreras med figuren 2 nedan. Den övre vänstra kvadraten illustrerar ett företags totala kostnader för dess administrativa arbete, medan den nedre högra kvadraten illustrerar ett företags samlade kostnader för att efterleva samhällets regelverk. Företagets administrativa börda blir då den delen av dess administrativa kostnader som uppstår till följd av regelverkets efterlevnad, dvs. den del av de båda kvadraterna i figuren nedan som överlappar varandra.

Företagets samlade administrativa kostnader



Företagets samlade kostnader till följd av regelverken

Figur 2: Konceptuell skiss av företagets administrativa bördor

Genom att använda kostnadsbegreppet i definitionen av administrativa bördor så kan man i administrativa bördor också innefatta de administrativa aktiviteter som ett företag har men där själva arbetet har lagts ut på andra företag. Många företag, och kanske speciellt de mindre företagen, lägger ut administrativa aktiviteter på andra företag, till exempel årsredovisning och bokföring till revisionsbyråer. En del av dessa "outsourcade" administrativa aktiviteter är relaterade till krav från offentliga myndigheter och bör då också ses som en administrativ börda.

Vidare är det viktigt att ta hänsyn till administrativa återkommande kostnader och administrativa engångskostnader. Bland engångskostnader finns kostnader i form av administrativ utrustning som kan behövas för att utföra det administrativa arbete som återkommande krävs som en följd av en given regel. Det kanske tydligaste exemplet kan vara inköp av en programvara som kan hantera de informationskrav myndigheten har vad gäller arbetsgivaravgifter eller moms.

Med detta försök att konceptualisera begreppet administrativ börda kan man säga att fokus kommer att ligga på *informationskraven* relaterade till regelverken, snarare än *innehållskraven*. För att ta ett exempel, det är inte själva arbetsgivaravgiften i sig som är den administrativa bördan, utan kostnaderna förknippade med att till myndigheterna rapportera att korrekt avgift har inbetalats. Om en lag eller förordning föreskriver en viss säkerhetsutrustning och att existensen av denna rapporteras till myndigheten varje år, så är det inte införskaffandet eller kontrollen av säkerhetsutrustningen, utan själva inrapporteringen av dess existens och funktion som utgör den administrativa bördan – det är informationskravet, inte innehållskravet.

Det är vidare så att all information som enligt lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd orsakar företag administrativt arbete (administrativ börda) inte alltid behöver *överföras* till offentliga institutioner men väl upprättas, bearbetas och finnas till hands (lagras) hos företaget vid exempelvis tillsyn. Sådan information skall likställas med information som skall överföras, och exempel på detta är jämställdhetsplaner och skogsvårdsplaner. Informationskraven kan således generera en rad administrativa aktiviteter i företagen: företagen ska förstå kraven, insamla informationen, bearbeta den, dokumentera den och (i vissa fall) överföra den till myndigheter.

2.3 Olika definitioner av administrativ börda

ITPS har utifrån regeringens uppdrag om att ta fram en mätmetod för administrativ börda valt att granska tre olika länders system för att mäta företagens administrativa bördor: Belgien, Danmark och Holland. I dessa länder har man utvecklat olika definitioner på administrativ börda, vilka presenteras nedan.

2.3.1 Belgien

I Belgien har man valt att definiera administrativa bördor som ”*alla administrativa formaliteter, direkta eller indirekta, relaterade till implementeringen, efterlevande och upprätthållande av en rättighet, förbud eller krav med stöd av lag, beslut, reglering eller internationellt åtagande*” (Agency for Administrative Simplification).

I den belgiska definitionen preciseras härigenom inte vad som menas med administrativa formaliteter. Här sägs inte uttalat om det handlar om informationsaspekter eller andra aspekter av administration.

2.3.2 Danmark

Den definition som man har utvecklat i Danmark och som både regering och näringslivet står bakom lyder ”*administrativt arbete är ett företags samlade aktiviteter i relation till lön, per-*

sonal, räkenskap, utlandshandel, produktion, osv., medan administrativa bördor är en delmängd av det administrativa arbete som utförs inom företagen och som utförs för att möta olika krav från offentliga myndigheter” (PLS Ramböll).

Den danska definitionen är vid, men fokuserar framför allt på arbete. Härigenom skulle således inte kostnader för administration som företaget lagt ut på externa parter komma att ingå. Vidare finns ingen precisering av vad som menas med ”krav från offentliga myndigheter”. Inte heller den danska definitionen preciserar vad som avses med administrativt arbete.

2.3.3 Holland

Den holländska regeringens definition på vad som är administrativ börda har utvecklats av ekonomidepartementet och lyder enligt följande. ”De kostnader som uppstår för att hantera information till följd av olika lagar och regler, t.ex. att ta emot, bearbeta, registrera, förvara och tillhandahålla information” (EIM).

Den holländska är den mest precisa av de tre ländernas definitioner. Den utgår från kostnaderna och inkluderar således även externaliserade kostnader. Vidare är den informationsbaserad, dvs. den lyfter fram informationskraven i definitionen. Den holländska definitionen är den av de tre som enligt vår bedömning bäst fångar den konceptualisering som vi gjort i figuren 2 ovan.

2.3.4 Förslag till definition i Sverige

Utifrån ovanstående diskussion tror vi att nedanstående skulle vara ett fruktbart sätt att definiera administrativ börda för svenska förhållanden:

”administrativ börda är företagets kostnader för att upprätta, lagra och till myndigheter överföra tvingande information”.

En precisering av vad de olika delarna i definitionen innebär finns presenterat i en faktaruta i form av tabell 1.

Faktaruta relaterad till förslag på definition	
Kostnader	Dessa kostnader är dels av intern natur såsom löner för utföraren och för material/utrustning men även av extern natur såsom att lägga ut uppdraget eller delar därav för att få fram uppgifterna. Kan även vara återkommande eller engångskostnader.
Upprätta	Samla in och bearbeta information.
Lagra	All information som enligt lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd orsakar företag administrativt arbete behöver inte överföras till offentliga institutioner men väl upprättas och finnas till hands (lagras) vid exempelvis tillsyn.
Överföra information	Information som ska skickas in till myndigheten via olika kanaler (brev, e-brev, Internetformulär etc.).
Tvingande	Ett krav som ställs på företaget utifrån en lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd.

Tabell 1: Faktaruta till förslag på svensk definition av administrativ börda.

3 Översiktlig beskrivning av olika mätmetoder för administrativ börda

Inom EU finns exempel på länder som har utvecklat egna mätmetoder, där kanske Belgien, Nederländerna och Danmark har kommit längst. Detta kapitel ska göra en översiktlig beskrivning av respektive länders mätmetod(er) och avslutas med en enkel sammanfattning av respektive länders mätmetoder.

3.1 Belgien

I Belgien har man arbetat efter två metoder, dels en *makroekonomisk* studie av den administrativa bördan hos företagen, vilket genomfördes via enkätstudier. Den andra metoden går ut på att via en *mikroekonomisk* mätmetod mäta de administrativa bördorna i företagen.

3.1.1 Makrometoden

Den makroekonomiska mätmetoden används för att undersöka företagarnas syn på den existerande administrativa bördan. Studien genomförs som en enkätundersökning där företag blir tillfrågade om de administrativa bördorna inom företaget. Den första studien genomfördes 1999 av Bureau federal du plan, som inte utvecklade en egen metod utan baserade sin undersökning på en OECD-undersökning som tidigare utförts. Undersökningen var begränsad så till vida att den enbart undersökte tre lagstiftningsområden som genererade administrativa procedurer i företagen; arbetsmarknad, miljö och skatter. Anledningen till detta val är att dessa tre lagstiftningsområden bidrar till den största delen av företagets administrativa börda. Man valde 324 företag för att belysa arbetsmarknadslagstiftningen, 317 företag inom miljö, och 351 företag inom skattelagstiftningen. Företagen delades in efter storlek och ifall de var producerande-, eller tjänsteföretag, vilket gjorde att totalt nio klasser skapades. Tjänsteföretagen i sin tur delades in i två olika klasser, tjänster som är fysiska (tangible) och tjänster som är icke fysiska (intangible) (se Tabell 2). Företag utan anställda och företag med fler än 500 anställda undersöktes inte och inte heller företag inom fiskenäringen inkluderades i denna undersökning.

Bransch	Storlek (antal anställda)
A Tillverkning	1-19
B Tillverkning	20-49
C Tillverkning	50-500
D Services with physical impact	1-19
E Services with physical impact	20-49
F Services with physical impact	50-500
G Service without physical impact	1-19
H Service without physical impact	20-49
I Service without physical impact	50-500

Tabell 2: Uppdelning av företag efter storleksklass och producerande och tjänsteföretag
(*La simplification des procédures administratives pesant sur les entreprises.*
Bureau fédéral du plan. Mai 2000. Chantal Kegels.)

I undersökningen frågades huruvida de administrativa bördorna inom företaget orsakas av interna eller externa kostnader. De interna kostnaderna per företag beräknas via antal timmar som läggs ner varje år för att tillmötesgå de administrativa kraven multiplicerat med företagets interna kostnad per timma. Externa kostnader är de kostnader företaget har för att lägga ut vissa administrativa aktiviteter utanför företaget, till exempel av företagets årsredovisning till extern revisor. De totala kostnaderna för administrativa krav per företag är summan av dess interna kostnader och externa kostnader, vilket kombineras till en indikator. Den totala indikatorn har sedan använts och räknats upp för hela den belgiska ekonomin med avseende på fördelningen av de nio klasserna av företag.

3.1.2 Mikrometoden

I juli år 2000 beslutade den belgiska regeringen att utveckla en mikroekonomisk mätmetod för att kunna genomföra mätningar av de administrativa bördorna inom företagen. Den mikroekonomiska metoden har utvecklats av Agency for Administrative Simplification i Belgien. Mätmetoden går i korthet ut på att mäta de olika administrativa procedurerna som sker inom ett företag för att efterleva ett krav utifrån någon form av offentligt reglering. Den mikroekonomiska mätmetoden gör ingen mätning av kostnad eller tidsåtgång vad gäller den administrativa bördan. Systemet är i stället baserat på ett index där man kan följa hur olika åtgärder och förändringar av regelverket påverkar den administrativa bördan. I den mikroekonomiska metoden är principen att varje enskild administrativ procedur ska utvärderas. Man vill här skapa ett index för administrativ börda på ett annat sätt än att mäta arbetskraftskostnad eller tid för varje procedur. En väldigt enkel översikt av mätmetoden kan se ut som följande:

1. Varje del av en administrativ procedur återges av en indikator. Dessa indikatorer bestäms i samråd med näringslivsorganisationer.
2. Varje indikator delas i sin tur in i olika alternativ där varje alternativ får ett index/vikt.
3. Summan av indexvärdena summeras för att visa den administrativa bördan för varje formalitet/administrativ procedur. Jämförelser kan då göras mellan olika formaliteter.
4. Summan av alla index för en administrativ procedur multipliceras med antal gånger per år som formaliteten måste genomföras och med antal företag som måste utföra den. Detta ”globala” index ger en tydlig bild av den administrativa börda som läggs på den som enligt lag är skyldiga att utföra respektive formalitet

Syftet med den mikroekonomiska mätmetoden är att kunna visa ett index för bördan inom de olika områdena och bedöma åtgärder innan de genomförs. Metoden används som ett styrinstrument och man kan på det sättet välja den förändring som innebär lägst administrativ börda för företagen. Grundidén är att göra en lista över all information som efterfrågas från företagen av regeringen på federal nivå. Den första inventeringen visar hur många gånger samma information efterfrågas från företagen. Detta ska undvikas genom att skapa en databas där all tillgänglig information sparas vilken är tillgänglig för alla myndigheter och departement som har användning av informationen. Detta arbete avslöjar även administrativa procedurer som kan tas bort p.g.a. att de är kopplade till regleringar som inte längre gäller.

Den stora fördelen med denna metod är att man ex ante kan beräkna resultatet av olika förändringar och därför välja den som ger den största minskningen av det totala indexet för den administrativa bördan.

Ett av de stora problemen är att utveckla ett viktsystem som bäst kan visa den administrativa börda som läggs på företagen, dvs. den kostnad som företagen måste bära. Företag är ingen homogen grupp, förbättring för vissa företag kan ses som försämringar för andra företag. Detta gör att olika viktsystem skulle kunna behövas för små och stora företag. Ytterligare en nackdel är att det krävs mycket arbete innan systemet kan användas i och med att man måste göra en inventering av alla lagar och regler, vilket tar tid och är kostsamt.

3.1.3 Sammanfattning av mätmetoderna i Belgien

Nedanstående tabell 3 är en väldigt enkel (och ofullständig) sammanfattning av dessa två olika mätmetoder för administrativ börda som används i Belgien.

	Makrometoden	Mikrometoden
Enkätintervju	ca 1000 företag	-
Gruppdiskussioner	-	Bedömning av parametrar inom processerna
Syfte	Att mäta företagets uppfattning om den befintliga administrativa bördan	Att använda som styrinstrument inför nya lagar och förändring av befintliga lagar
Databas	-	Ja
Kvantitativ eller kvalitativ	Kvalitativ	Kvantitativ
Ex-ante eller ex-post	Ex post	Ex ante
Styrmedel	Kanske	Ja
Mätenhet	Monetär enhet	Index
Målsättning för regelförenklingsarbetet	Det belgiska parlamentet beslutade 1999 att minska den administrativa bördan med 10 % inom två år och med 25 % fram till 2003.	

Tabell 3: Sammanfattning av Mikro- och Makrometoden

3.2 Danmark

Arbetet med regelförenkling i Danmark kan delas in i två huvudområden där det första området ser över tilltänkta nya lagar och regler, och det andra området ser över existerande lagar och regler. Inom det första området (nya lagar och regler) finns det fyra olika metoder, varav tre av dessa metoder involverar företagen i själva utvärderingen av de administrativa konsekvenserna som ett tilltänkt lagförslag kan ha. Dessa tre metoder är "testpaneler", "fokuspaneler" samt "testgrupper". Den fjärde metoden är en expertutvärdering som görs av myndigheten själv. Inom det andra området för regelförenkling ligger fokus på existerande lagar och regler, och där använder man sig av en metod som kallas för "modellföretagen". Denna metod har till uppgift att uppskatta den administrativa börda som finns för näringslivet som helhet och att följa utvecklingen av denna över tiden.

3.2.1 Testpanelen

Testpanelen är ett verktyg som myndigheter i Danmark kan använda sig av för att mäta den administrativa konsekvensen av ett lagförslag som påverkar näringslivet. Testpanelen består egentligen av 3 olika paneler om vardera 500 företag, totalt alltså 1500 företag i Danmark. Dessa paneler har till uppgift att uppskatta administrativa bördor/konsekvenser till följd av tilltänkta lagar och regler. Testpanelerna är frivilliga för företagen och företagen kompenseras heller ej för sitt deltagande. Panelerna ska vara representativa i förhållande till bransch, antal anställda och företagsform. På basis av den respons som man får från företagen i panelerna så är det möjligt att uppskatta effekterna av ett lagförslag på näringslivet som helhet. Testpanelen startade som ett pilotprojekt under oktober 1996 och blev permanent under nästkommande år. Alla departement har möjlighet att använda sig av testpanelen, och detta görs då genom att ta kontakt med den speciella enhet för regelförenkling som finns under "Danish Commerce and Companies Agency" (Erhvervs- och selskabsstyrelsen). Testpanelen är lämplig att använda sig av för att utvärdera ny lagstiftning som på ett eller annat sätt kan påverka alla former av företag i näringslivet, det vill säga oberoende av bransch och storlek. Dessutom måste lagförslaget ha betydande konsekvenser för företag. Det måste finnas något att mäta. Ifall ett nytt lagförslag endast förändrar den existerande administrativa bördan marginellt så är det inte nödvändigt att utnyttja testpanelen. Det måste även vara ett förslag som är under genomarbetning eftersom tanken med utvärderingen från testpanelerna är att dessa ska kunna inkluderas i förberedelserna av ett nytt lagförslag.

3.2.2 Fokuspaneler

Fokuspanelen består av företag som är valda för att utvärdera de administrativa konsekvenserna av en tilltänkt lag som påverkar näringslivet i en specifik branch/del. Fokuspanelen används speciellt för det lagförslag som den ska utvärdera. Beroende på storlek av målgruppen så består en fokusgrupp av cirka 70 företag och där de deltagande företagen slumpmässigt dras från relevant bransch i företagsdatabasen hos Statistiska Centralbyrån i Danmark. I själva arbetet med fokuspanelen så samarbetar myndigheterna med ett konsultföretag, men förutom detta genomförs själva mätningen på i princip samma sätt som för testpanelerna. Fokuspanelen startade som ett pilotprojekt under våren 1998 och blev permanent under januari 1999. Precis som med testpanelerna så har de olika departementen möjlighet att använda sig av testpanelen för att testa konsekvenserna av ett eventuellt lagförslag.

3.2.3 Testgrupper

Arbete görs kontinuerligt för att utveckla metoderna för att involvera företagen i beräkningen av de administrativa konsekvenserna av ny lagstiftning. (The Danish Ministry of Economic and Business Affairs, 2002). Testgruppen kan vara ett komplement eller ett alternativ till panelerna och lägger större vikt vid den kvalitativa aspekten av administrativa bördor. Testgruppen består av ett litet antal företag, cirka 5-10 företag, som påverkas av lagstiftningen, den utfärdande myndigheten, och eventuellt experter inom området, till exempel revisorer. Till skillnad från testpaneler och fokuspaneler, så är testgruppen inbjuden till diskussion när ett eventuellt tilltänkt lagförslag diskuteras. Utöver möjligheten att uppskatta de administrativa konsekvenserna så har en testgrupp fördelen av att aktivt kunna delta i utformningen av lagförslaget så att den bättre tar hänsyn till företagens administrativa rutiner.

3.2.4 Expertutvärderingar

Expertutvärdering är ett annat sätt att uppskatta de administrativa konsekvenser som ett tilltänkt lagförslag kan ha, genom att den utfärdande myndigheten själv gör en uppskattning av de administrativa konsekvenserna för företagen. En expertutvärdering kan till exempel tillämpas i de fall där lagen medför nya förpliktelser som inget företag har erfarenhet av eller som mycket få företag blir påverkad av.

3.2.5 Modellföretagen

För att få en bild av utvecklingen av de faktiska administrativa bördorna för näringslivet i Danmark har näringsministeriet utvecklat en mätmetod för detta, det så kallade ”modellföretagen”. Modellföretagen är en metod för att mäta utvecklingen av den existerande administrativa bördan i Danmark, och består av cirka 1000 typiska danska företag som representerar danskt näringsliv med hänsyn till storlek och bransch.

Modellföretagen intervjuas en gång per år, och på basis av dessa intervjuer görs en sammanställning varje år av den administrativa bördan hos företagen i Danmark. När så dessa bördor sammanställs år efter år så kan man få en uppfattning av utveckling av de administrativa bördorna. Modellföretagen ger dock en ganska bred och grov bild av de administrativa bördorna för danskt näringsliv, i och med den statistiska osäkerheten. Mätningarna i modellföretagen kan dock med tiden ge en indikation i vilken riktning utvecklingen av de administrativa bördorna går åt för näringslivet som helhet. Likaledes kan man använda mätningarna på modellföretagen för att komma åt orsakerna till de administrativa bördorna och därigenom möjliga insatsområden för att minska de existerande bördorna.

Utvecklingen av de faktiska administrativa bördorna är beroende av många olika anledningar: antagandet av nya lagar och regler, förenkling och förbättring av lagar och regler som har existerat i många år, ändringar i den offentliga administrationen av lagar och regler, och ändringar i företagens hanteringar av lagar och regler.

3.2.6 Sammanfattning av mätmetoder i Danmark

Nedanstående tabell 4 är en sammanfattning av de olika mätmetoderna som återfinns i Danmark.

	Testpanel	Fokuspanel	Testgrupp	Expertutvärd.	Modellföretag
Enkätintervju	1500 företag	Ca 70 företag	-	-	
Telefonintervju	-	-	-	-	ca 200 ftg/år
Personliga intervjuer	-	-	-	-	ca 60 ftg/år
Expertintervjuer	-	-	Ca 5-10 företag	-	-
Syfte	Mäter förväntade konsekvenser av tilltänkta lagar för <u>näringslivet som helhet</u>	Mäter förväntade konsekvenser av tilltänkta lagar för <u>en specifik bransch</u>	Testgruppen är ett komplement till panelerna och lägger större vikt vid de kvalitativa aspekterna	Myndigheten själv gör en uppskattning	Mäter utvecklingen av adm. bördan för existerande lagar för <u>näringslivet som helhet</u>
Databas	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Tidsåtgång för mätning	Ca 20 dagar	Ca 20 dagar	-	-	-
Kvantitativ eller kvalitativ	Kvantitativ	Kvantitativ	Kvalitativ	Kvalitativ	Kvantitativ och kvalitativ
Effektivitetskrav på:	-	-	-	-	Företaget
Utvecklingskostnad	Ca 500 000 dkr	Ca 500 000 dkr	-	-	5 miljoner dkr/3 år
Mätkostnad	50 000 dkr/år	40 000 dkr/år	<10 000 dkr/år	-	500 000 dkr/år
Målsättning för regelförenklingensarbete	I Danmark har man valt att sätta upp ett mål på för minskningen av den administrativa bördan för företagen på 25 % till år 2010.				

Tabell 4: Sammanfattning av olika metoder för att mäta administrativ bördan i Danmark

3.3 Holland

Mätmetoder för administrativ börda i Holland kan i princip sammanfattas i Mistralmetoden.

3.3.1 Mistralmetoden

Mistralmetoden utgår från ett ”bottom-up” perspektiv där man fokuserar på en specifik lagstiftning eller ett specifikt lagstiftningsområde. Mistral bygger på principen att all informationshantering till följd av olika regelverk genererar administrativa kostnader för företagen. All informationshantering och därmed administrativ börda är dock inte onödig då en stor del av det administrativa arbetet skulle utföras oavsett om det fanns ett krav från myndigheterna eller inte. Informationshanteringen kan delas in i ett antal olika aktiviteter som vart och ett tar en viss tid och därmed kostnad i anspråk, t ex att ta emot, bearbeta, registrera, förvara och tillhandahålla information. Genom Mistral fastställs en genomsnittlig tid och kostnad för varje aktivitet. Engångskostnader som kan uppstå till följd av olika uppgiftslämnarkrav beräknas dock separat, t ex om det krävs investeringar i olika typer av utrustning. Det går att dela in Mistralmetoden i två olika delar, Quick Scan och baselinemätningar. En Quick Scan har till uppgift att generera översiktlig information om den administrativa bördan för ett helt lagstiftningsområde. En baselinemätning i sin tur har till uppgift att ge fördjupad information om en specifik lag.

3.3.2 Sammanfattning av mätmetod i Holland

Nedanstående tabell 5 är en sammanfattning av de olika mätmetoderna som återfinns i Holland.

	Mistral Quick Scan	Baselinemätning
Skrivbordsundersökning	JA	-
Expertintervjuer	-	JA
Gruppdiskussioner	-	JA
Lab studie	-	Tänkbart
Syfte	Skanning av ett lagstiftningsområde för att göra en urskiljning av enkla och komplicerade lagar.	Dator genererad kunskap om administrativa kostnader per lag och lagstiftningsområde
Databas	JA	JA
Tidsåtgång för utvärdering	-	2-6 månader*
Kvantitativ eller kvalitativ	-	Kvantitativ
Mätkostnad	500 000 SEK/mätning	700 000 SEK/mätning
Ex-ante eller ex-post	Ex-ante + Ex-post	Ex-ante + Ex-post
Top-down eller bottom-up	-	Bottom-up
Styrmedel	JA	JA
Mätenhet	-	Kr eller % (index)
Målsättning för regelförenklingsarbetet	Det holländska parlamentets målsättning för regelförenklingsarbetet är att inom en fyraårsperiod (2002-2006) ska varje departement minska de administrativa bördorna med 20 %, vilket innebär en minskning med 5 % per år.	

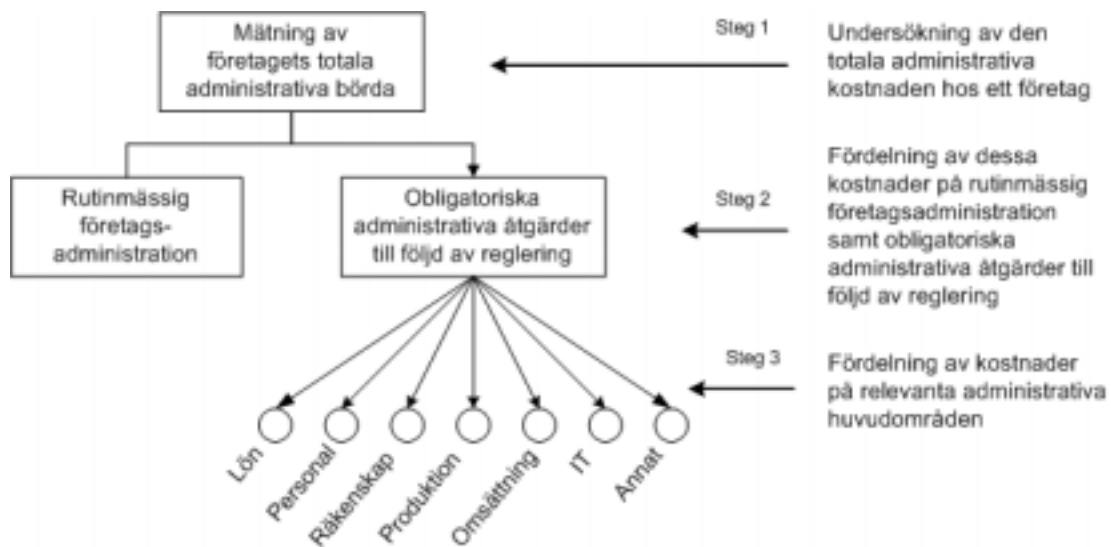
Tabell 5: Sammanfattning av den holländska mätmetoden.

4. Två huvudansatser för att mäta administrativ börda

Man kan urskilja två huvudansatser för att mäta administrativ börda, top-down ansatsen och bottom-up ansatsen.

4.1 Top-down ansatsen

I top-down ansatsen är företaget utgångspunkten, det vill säga att man studerar alla lagstiftningsområden som företaget styrs av. Man startar med en undersökning av den totala administrativa kostnaden (all administration i företaget), för att sedan fördela dessa kostnader på rutinmässig administration och administration till följd av reglering (administrativ börda). Slutligen fördelar man de administrativa bördorna på relevanta administrativa områden (Nijssen & Vellinga, 2002)(se Figur 3). Den här typen av undersökningar/mätningar sker vanligtvis genom enkätundersökningar. Ett representativt urval av företag undersöks för att få fram information om de administrativa bördorna och övrig relevant information som till exempel storlek, omsättning, vinst, bransch och så vidare.



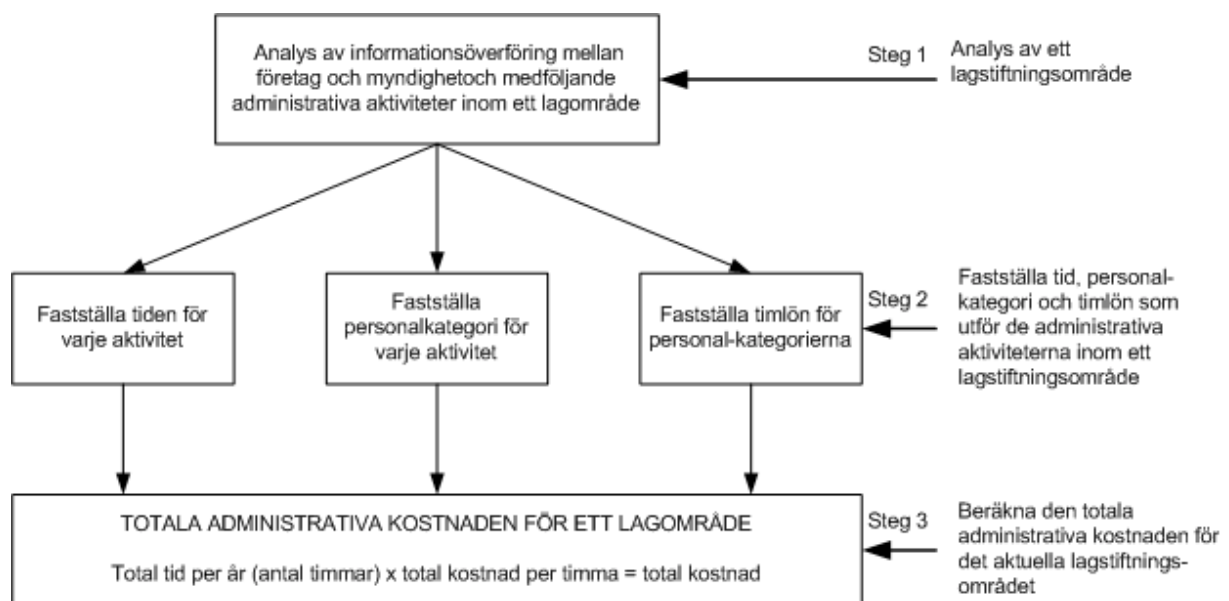
Figur 3: Olika undersökningsfaser i top-down ansatsen (Nijssen & Vellinga, 2002)

En viktig fördel med denna ansats är att de administrativa bördorna och annan information är tillgänglig på nivån av det individuella företaget. Det stora antalet medverkande företag och antalet variabler gör att det finns möjlighet för detaljerade cross-case analyser. Enligt Nijssen & Vellinga (2002) är en av de större nackdelarna med denna metod att den information man får om de administrativa bördorna en subjektiv uppskattning utifrån företagaren själv, där han eller hon har möjlighet att antingen över- eller undervärdera bördan eller också feltolka definitionen på administrativ börda. De anser även att det finns en risk att respondenten kan förväxla en administrativ börda från ett lagstiftningsområde med ett annat. Dock måste man tillägga att det givetvis inte finns några hinder att man på ett mer objektivt sätt försöker mäta den administrativa bördan för företagen med denna ansats.

4.2 Bottom-up ansatsen

Den grundläggande principen i bottom-up ansatsen är att det är en specifik lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd som ligger till grund för en detaljerad undersökning där man ser på de informationsöverföringar och dess olika aktiviteter som krävs för att följa lagen. I detta fall är det alltså den specifika lagen, förordningen, föreskriften eller allmänna råd som är mätningen och inte företaget.

Att mäta via en bottom-up ansats kräver stora resurser när en mätning av ett lagstiftningsområde ska ske för första gången, en s.k. "zero-base measurement". Analysen av ett lagstiftningsområde genomförs via en skrivbordsstudie där man inventerar den informationsöverföring som existerar mellan myndighet och företag inom en specifik lag eller lagstiftningsområde. Efter detta genomförs en kvalificerad multistepsprocess av konsultationer och diskussioner både individuellt eller i grupp där olika experter som till exempel revisorer, skatteexperter eller specifik administrativ personal får komma till tals. I denna undersökning fastställer man tiden, personalkategori och timlön för dessa så att man får en uppfattning av vad en administrativ aktivitet kostar. All denna information matas in i en databas där man kan som resultat få den administrativa bördan per aktivitet, informationsöverföring, lag och lagstiftningsområde. Efter detta kan man bryta ner den administrativa bördan per lagstiftningsområde på bransch och storlek på företag. Detta för att se skillnader på börda mellan företag i olika branscher och ifall företagens storlek i sig har betydelse på den administrativa bördan. Fördelen med "bottom-up" metoden är att mätningarna blir mycket mer exakta än vid en enkätundersökning (Nijssen & Vellinga, 2002) (se Figur 4).



Figur 4: Olika undersökningsfaser i bottom-up ansatsen (Nijssen & Vellinga, 2002)

4.3 För- och nackdelar med respektive ansats

Den grundläggande principen i en top-down mätning är alltså att man genomför en helhetsmätning över ett lagstiftningsområde genom att låta ett stort antal företag svara på frågor om administrativ börda via enkäter. Den grundläggande principen i bottom-up ansatsen är att det är en specifik lag, förordning, föreskrift eller allmänt råd som ligger till grund för en detaljerad undersökning via expertintervjuer, där man ser på de informationsöverföringar och dess olika aktiviteter som krävs för att följa lagen. Dessa två ansatser har olika för- och nackdelar vilka sammanfattas i Tabell 6.

Relevant aspekt	Top-down	Bottom-up
Datainsamlingsteknik	Enkätundersökning	Expertintervjuer*
Mät- och analysenhet	Företaget	Enskild lag
Hur representativ företaget är i urvalet	+	-
Totala omfattningen av lagstiftningsområdet	+	-
Snabb översikt av administrativa bördor på lagstiftningsområde	+	-
Ex-post uppskattning	+	+
Ex-ante uppskattning	-	+
Styrinstrument	-	+
Uppskattning/värdering av alternativ	-	+
Precision av resultat	-	+
Acceptans av resultat	-	+
Kostnad	Relativt sett låg	Relativt sett hög

*Mätningen kan vara baserad på expertintervjuer kombinerad med gruppdiskussioner och tidsstudier.

+ = en fördel eller styrka

- = nackdel eller svaghet

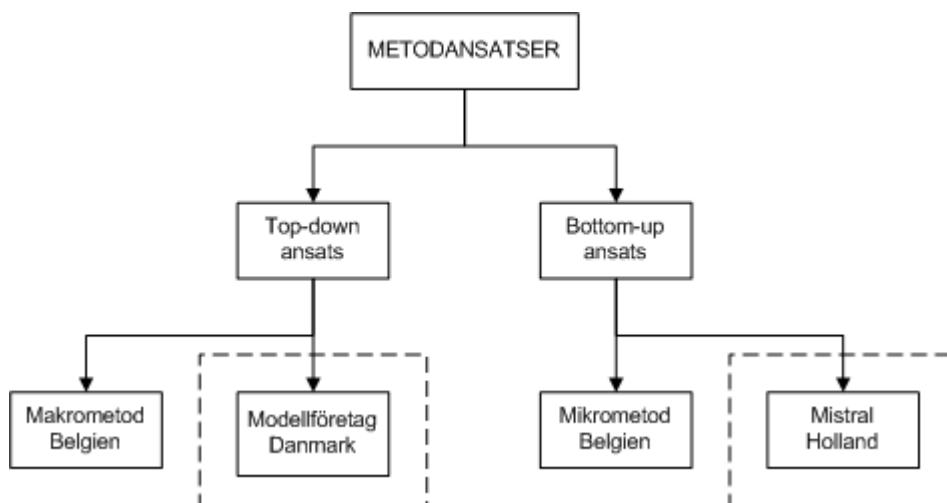
Tabell 6: Fördelar och nackdelar av respektive ansats (Bearbetad utifrån Van der Burg en Nijsen, 1998)

Den stora skillnaden mellan dessa två ansatser ligger i valet av mät- och analysenhet och som ett resultat av detta också val av datainsamlingsteknik. Resultatet av dessa val blir två olika typer av mätningar med olika grad av snabbhet, detaljkunskap och precision av resultatet. Rent generellt kan man även påstå att kostnaden för att välja en mätmetod med en top-down ansats relativt sett är billigare än en mätmetod med en bottom-up ansats. Detta måste dock vägas mot den osäkerhet (subjektiv mätning med relativt sett stor felmarginal) som ligger inbyggd i en mätmetod med top-down ansats och den osäkerhet och diskussion om resultaten som blir en följd av detta. Hänsyn bör dock tas till att en mätmetod med en bottom-up ansats bara initialt är relativt mer kostsam eftersom den stora kostnaden i denna ansats ligger i den detaljerade undersökningen av respektive lag där man går igenom lagen paragraf för paragraf för att identifiera de informationsöverföringar som krävs mellan företag och myndighet. När väl detta är gjort krävs det endast att man ser över förändringarna inom ett lagstiftningsområde, vilket är betydligt mindre kostsamt.

4.4 Uppdelning av mätmetoder under respektive ansats

Som vi tidigare har beskrivit i denna rapport så finns det två olika huvudtyper av ansatser för att mäta administrativa bördan för företagen: top-down och bottom-up ansats. Den största skillnaden mellan dessa två ansatser ligger i att top-down ansatsen använder sig av företaget som måtenhet via en enkätundersökning och fokuserar i princip på alla lagstiftningsområden. En bottom-up ansats i sin tur använder sig av en enskild lag som måtenhet via expertintervjuer, telefonintervjuer, gruppdiskussioner för att få fram den administrativa bördan per lag/lagstiftningsområde. Den tidigare genomförda översikten och summeringen av de olika mätmetoderna i respektive land (se Kapitel 3) pekar på några få mätmetoder som mäter nivån och utvecklingen av administrativ börda. Dessa mätmetoder går att dela upp i de två olika huvudansatserna. Makrometoden och modellföretagen är båda två exempel på en top-down ansats, medan mikrometoden och Mistral i sin tur exempel på bottom-up ansatser. Dessa olika mätmetoder är viktiga att undersöka närmare eftersom dessa både kan mäta den totala administrativa bördan för näringslivet som helhet samt att de även kan mäta utvecklingen av denna (se Figur 5).

Eftersom denna rapport är en del i ett pågående arbete och som till sin helhet presenteras i mars 2003, så har också arbetet med att fördjupa sig i de olika mätmetoderna kommit olika långt. Detta gör att endast en mätmetod per ansats kommer att presenteras närmare, det vill säga Modellföretagen och Mistral metoden.



Figur 5: Uppdelning av mätmetoder i olika ansatser

4.5 Fördjupad beskrivning av Modellföretagen som exempel på Top-down ansats

Mätmetoden modellföretagen¹ är en metod för att mäta utvecklingen av den existerande administrativa bördan för näringslivet som helhet i Danmark, och består av cirka 1000 typiska danska företag som representerar danskt näringsliv med hänsyn till storlek och bransch. Modellföretagen intervjuas en gång per år, och på basis av dessa intervjuer beräknas den administrativa bördan hos företagen genom att jämföra dessa från år till år. Modellföretagen ger således en ganska bred bild av de administrativa bördorna för danskt näringsliv.

4.5.1 Centrala begrepp för mätmetoden ”Modellföretagen”

Innan vi går vidare med fördjupningen i modellföretagen som mätmetod så är det viktigt att känna till vissa begrepp som är centrala för mätmetoden, och som presenteras närmare i Tabell 7.

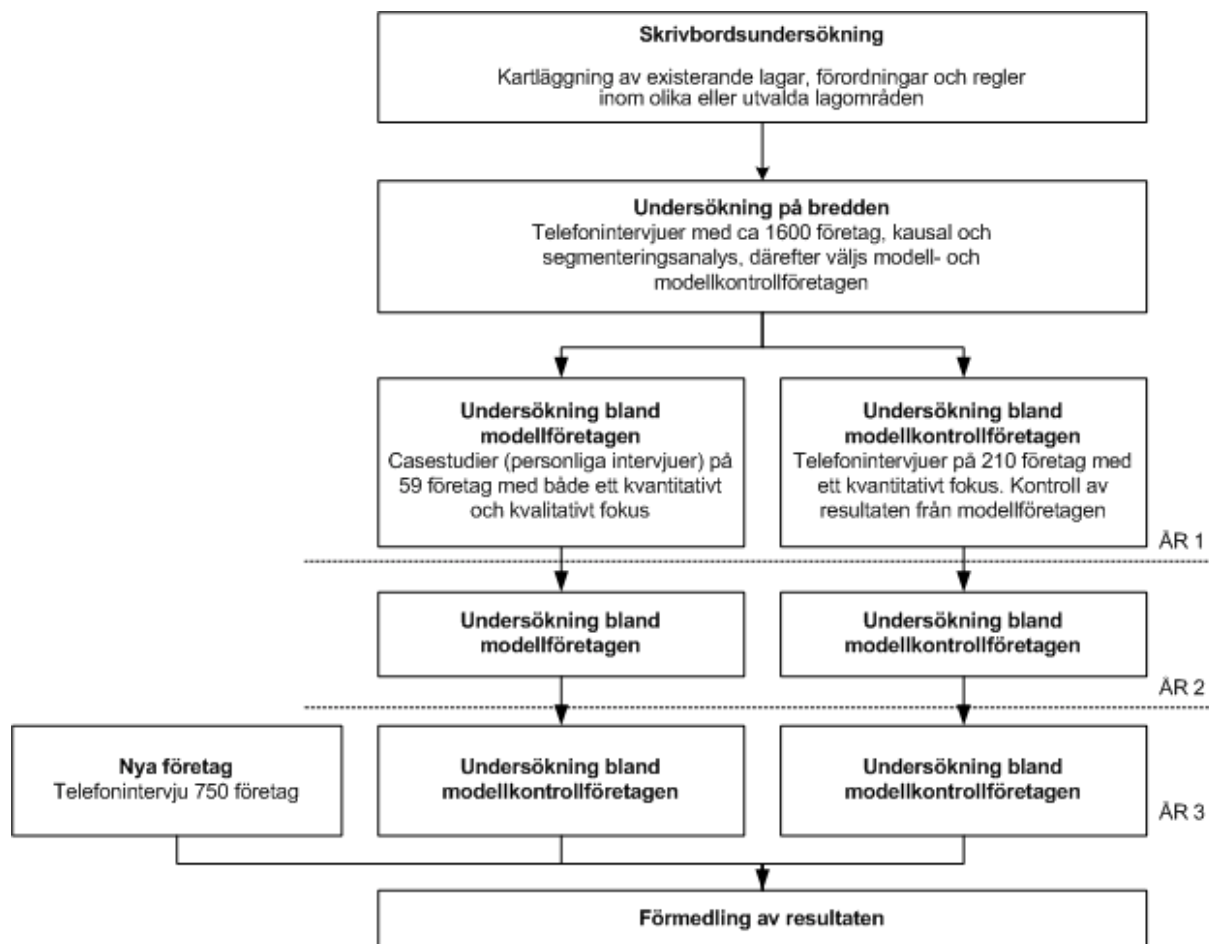
Begrepp	Definitioner
Administrativa bördor	Inrapporteringar och inbetalningar till det offentliga i förbindelse med lön, personal, räkenskap, utlandshandel och produktion. Även uppgörelser och registreringar som inte är förknippad med inrapporteringar och inbetalningar men som ändå är ett krav från det offentliga.
Faktiska administrativa bördor	Företagens administrativa bördor beräknat i kr. Bördorna presenteras i en så kallad årsbörderäkenskap.
Upplevda administrativa bördor	Företagens upplevda administrativa bördor, som antingen är belastande eller inte belastande för företagen.
Bördeintervall	Företagen är uppdelat i fyra bördeintervaller efter storlek på den administrativa bördan i kr/anställd. Intervallerna är uppdelade så att företagen är lika fördelade i de fyra intervallerna.
Företagsprofil	Är en grupp av företag i ett bördeintervall med en bestämd bördeuppfattning, där alla har en rad karakteristika gemensamt, som till exempel: storlek, administrativ kompetens, IT-användning, bransch etc.
Modellföretag	De utvalda företagen som är delaktiga i de casestudier som genomförs för att validera uppskattningarna av de administrativa bördorna men används även för att få en bild av företagens administrativa set-up. Innehåller kvantitativa och kvalitativa element.
Modellkontrollföretagen	Företag som används till att kontrollera resultaten från modellföretagen. Studien av dessa genomförs som telefonintervjuer och innehåller primärt kvantitativa element.
Referensföretag	Är ett caseföretag som inte används till mätning av storlek på administrativa bördan, men som istället används som ett ”laboratorium” för utveckling av nya sätt att underlätta och minska de administrativa bördorna.
Best Practice företag	Ett företag som utmärker sig i att hantera de administrativa bördorna på ett sådant sätt att andra företag kan lära sig av detta. Dessa företag väljs ut ifrån modell-, modellkontroll-, och referensföretagen.
Administrativ set-up	Det administrativa förhållandet/strukturen som företaget har i förhållande till rutiner, hjälpmedel, personal etc. för att hantera sina administrativa aktiviteter.

Tabell 7: Definitioner och förklaringar av centrala begrepp

¹ Viktigt att förstå innan vi går vidare med fördjupningen, är att mätmetoden Modellföretagen har flera olika moment, varav ett av dessa är casestudier på ett antal modellföretag. Modellföretagen betecknar således två olika saker (1) själva mätmetoden, samt (2) casestudie företagen.

4.5.2 Den överordnade undersökningsdesignen

Modellföretagen som mätmetod har inte har funnits någon längre tid, vilket gör att undersökningsmetodikerna fortfarande är under arbete. Men man kan ändå få en väldigt bra uppfattning av hur metoden fungerar genom att se på hur den överordnade undersökningsdesignen ser ut (se Figur 6).



Figur 6: Den övergripande undersökningsdesignen (PLS, 2002)

Figuren visar att man år 1 genomförde en breddundersökning på cirka 1600 företag, där målet var att välja ut modell- (59 st) och modellkontrollföretagen (210 st) och följa dessa under en treårsperiod. Anledningen till valet av modellföretagen är att det skulle vara alldeles för kostsamt att undersöka alla 1600 företag. Modellkontrollföretagen i sin tur används för att validera den information man får från fallstudierna (casestudier), och genomförs via 30 minuter långa telefonintervjuer. Resultaten som genereras från år 1 kommer endast att vara fokuserad på nivån av administrativa bördan, och det är inte förrän efter två år som man kan börja följa utvecklingen av den administrativa bördan för näringslivet som helhet. Under år 2 genomförs samma undersökning bland modell- och modellkontrollföretagen, vilket i princip är den samma som år 1, med undantag som sagt för möjligheten att mäta utvecklingen av administrativ börda. Under år 3 tillkommer nya företag av den anledningen att man vill öka den statistiska säkerheten, vilket gör att mätmetoden framöver kommer att ha cirka 1000 företag som underlag, istället för 269 (år 1-2).

4.5.3 Processteg för mätmetoden

För att lättare följa de olika stegen vid genomförandet av en mätning med Modellföretagen så presenteras en detaljerad beskrivning av detta i tabell 8.

Processteg	Aktivitet	Förklaring
Steg 1	Skrivbordsundersökning	Göra en kartläggning av existerande lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd inom olika eller utvalda lagstiftningsområden, t ex skatte-, miljö, eller arbetslagstiftningen. Identifiera de viktigaste lagarna inom varje område och kartlägg vilka som är ansvariga för dessa lagar.
Steg 2	Frågeformulär	Utveckla ett frågeformulär med input från skrivbordsundersökningen samt även frågor som belyser företagens administrativa set-up. Frågeformuläret ligger sen till underlag för de frågor som ställs under kommande telefon- och personliga intervjuer.
Steg 3	Breddundersökning	Telefonintervjuer med cirka 1600 företag som är valda utifrån ett representativt urval (bransch, storlek). Företagen skall representera näringslivet som helhet.
Steg 4	Kausal- och segmenteringsanalys	Genomföra en kausal- och segmenteringsanalys och identifiera kriterier för val av företag.
Steg 5	Val av företag	Val av företag, det vill säga ca 60 modellföretag och 210 modellkontrollföretag.
Steg 6	Telefonkontakt med företagen	Kontakta modell- och modellkontroll företagen via telefon för att fråga ifall de vill vara med i undersökningen. Beskriva undersökningen och bestämma tid för detta.
Steg 7	Brevkontakt med företagen	Kontakta företagen via brev för att konfirmera överenskommelsen, beskriva undersökningen samt skicka med frågeformuläret till modellkontroll företagen som skall användas som underlag för telefonintervjuerna. Modellföretagen får samma frågeformulär med tillägg för frågor om företagen administrativa set-up.
Steg 8	Instruera och utbilda intervjuarna	Man bör instruera och utbilda de som ska genomföra intervjuerna så att dessa intervjuer utnyttjas på rätt sätt.
Steg 9	Casestudier	Genomföra cirka 60 minuter långa personliga intervjuer för uppskatta den administrativa bördan samt identifiera företagens administrativa set-up.
Steg 10	Telefonintervjuer	Genomföra 30 minuter långa telefonintervjuer med frågeformuläret som underlag, där de flesta frågorna är skalindelade.
Steg 11	Databas	Resultaten från företagen matas in i en databas och bearbetas.
Steg 12	Rapport – 1:a året	Resultaten skall beskriva de administrativa bördorna för näringslivet som helhet. Dessa bördor kan i sin tur delas upp beroende på storlek, bransch, geografi etc. Resultaten kan användas för att t ex benchmarka gentemot liknande studier i OECD, EU etc. resultaten kan även peka på t ex de tio departementen som bidrar till den största andelen bördor för företagen. Det skall finnas möjlighet att
Steg 6-11	Studie ÅR 2	I princip genomföra samma steg (6-11) som föregående år.
Steg 12	Rapport – 2:a året	Resultaten kan beskrivas i princip som i rapporten från första året, med de tilläggen att det nu även går att beskriva utvecklingen av de administrativa bördorna för näringslivet som helhet.

Tabell 8: Olika processteg i mätmetoden Modellföretagen

4.5.4 Underökningens population

Det finns idag ingen entydig definition på hur danskt näringsliv fördelar sig populationsmässigt sett. Därför har man från dansk sida valt att göra en projektspecifik definition. Här har man definierat populationen utifrån följande huvudprinciper (1) företagen ska tillhöra den privata sektorn, (2) företagen ska vara aktiva, samt att (3) företag utan anställda ska ha en årlig omsättning på minst 150 000 dkr för att undvika deltidsföretagen (se Tabell 9).

Antal anställda	Population (antal företag 1997)	Population (antal sysselsatta 1997)	Fördelning bland modell- och modellkontroll ftg
0 anställda	110 131 (49 %)	107 944 (7 %)	120 (8 %)
1-9 anställda	78 102 (38 %)	398 323 (25 %)	470 (29 %)
10-49 anställda	14 770 (7 %)	367 464 (23 %)	635 (40 %)
50-99 anställda	1 591 (0,8 %)	130 560 (8 %)	98 (6 %)
Över 100 anställda	1 339 (0,7 %)	581 992 (37 %)	283 (18 %)
<i>Totalt</i>	<i>205 933</i>	<i>1 586 283</i>	<i>1 616²</i>

Tabell 9: Fördelning av populationen på företagsstorlek (Danmarks statistik, 1997)

Som det framgår av tabellen så är företagen utan anställda i klar majoritet då denna grupp består av 49 % av det samlade antalet företag i populationen. Däremot så är företag med över 100 anställda klart begränsade då denna grupp endast består av 0,7 % av det samlade antalet företag. För att skapa ett mer trovärdigt resultat så kommer antalet företag med över 100 anställda att få en relativt större andel bland modell- och modellkontroll företagen. Att antalet företag utan anställda har fått en relativt liten andel bland modell- och modellkontrollföretagen är av liten betydelse då denna grupp tydligen är en väldigt homogen grupp. Fördelningen av populationen i sin helhet på olika branscher är presenterade i tabell 10.

Bransch	Fördelning i populationen som helhet	Fördelning bland modell- och modellkontroll företagen
Lantbruk, jakt, skogsbruk, fiskeri	48 007 (23 %)	150 (9 %)
Tillverkning	19 113 (9 %)	334 (21 %)
Bygg- och anläggning	23 421 (11 %)	186 (12 %)
Handel, service, + hotell och restaurangverksamhet	60 651 (29 %)	644 (40 %)
IT- och kommunikation	7 623 (4 %)	50 (3 %)
Transportverksamhet	8 940 (4 %)	63 (4 %)
Monetära institut, finans- och försäkring	25 365 (12 %)	127 (8 %)
Annat	2 137 (1 %)	61 (4 %)
<i>Totalt³</i>	<i>205 933</i>	<i>1 616</i>

Tabell 10: Fördelning av populationen i sin helhet och dataurvalet på bransch (Danmarks statistik, 1997)

² Talen i kolumnen adderar inte ihop till totalen pga. beräkningsmässiga justeringar

³ Summeringarna av de olika kolumnerna stämmer inte överens med totalen pga. av beräkningsmässiga justeringar.

Ser man på fördelning av företagen i Danmark uppdelat på bransch, så ser man att fördelningen på modell- och modellkontroll företagen inte är helt och hållet representativt för hur det ser ut i hela populationen. Det finns en klar underrepresentation av företag inom lantbruk, jakt skogsbruk, fiskeri bland undersökningsföretagen. Det finns i sin tur en överrepresentation inom handel, service- och reparationsföretag samt hotell och restaurang bland undersökningsföretagen. Att företagen inom modell- och modellkontrollföretagen inte är representativt på bransch är inte i sig ett problem, eftersom antalet företag i de mindre branscherna skulle riskera att bli underrepresenterade och få mindre trovärdiga resultat.

4.5.5 Förstudie samt undersökning på bredden

Som vi redan tidigare har nämnt så har man som första steg i denna mätmetod att genomföra en förstudie där man gör en kartläggning av existerande lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd inom olika eller utvalda lagstiftningsområden, t ex skatte-, miljö, eller arbetslagstiftningen. Denna förstudie har som mål att identifiera de viktigaste lagarna inom varje område, så att man kan utveckla ett frågeformulär som ligger ska ligga till grund för de frågor som ställs under de telefon- och personliga intervjuer som genomförs. Breddundersökning genomförs på cirka 1600 företag, där målet var att välja ut modell- (59 st) och modellkontrollföretagen (210 st). Dessa ska sedan följas under en treårsperiod för att få fram information om hur de administrativa bördorna för företagen har utvecklats.

4.5.6 Modellföretagen

Utifrån den breddundersökningen genomförs en kausal- och segmenteringsanalys för att identifiera ca 60 modellföretag samt cirka 210 modellkontrollföretag. Undersökningen i modellföretagen är både kvalitativ och kvantitativ på så vis att datainsamlingen görs via fallstudier, det vill säga personliga intervjuer på cirka 60 minuter där man ställer frågor relaterat till administrativa bördor samt företagets administrativa set-up. Utifrån denna undersökning får man fram en uppskattning av administrativa bördan för näringslivet.

4.5.7 Modellkontrollföretagen

Undersökningen bland modellkontrollföretagen i sin tur har primärt som mål att kontrollera resultaten från modellföretagsundersökningen. I undersökningen bland kontrollgruppen har man valt att använda sig av telefonintervjuer för att samla in data. Dessa intervjuer är mellan 30-60 minuter långa och fokuserar endast på kvantitativa frågeställningar.

4.5.8 Exempel på hur resultaten presenteras

Företagens administrativa bördor presenteras i en börderäkenskap. Denna beräkning är först och främst uppdelad mellan företagets samlade administrativa uppgifter och företagets administrativa bördor. Man gör även en åtskillnad mellan företagets interna och externa administrativa uppgifter samt bördor. Till sist så räknar man ut de olika administrativa bördorna uppdelat per administrativ uppgift (se exempel i Tabell 11).

	Samlade kostnader för administrativa uppgifter		Administrativa bördor i %	Kostnader för adm. bördor
	Intern kostnad/h	Extern kostnad/h	%	dkr
Lön och personal				
• Internt	127 872		10 %	12 787 kr
• Externt (Datalön)		9 000	75 %	6 750 kr
Räkenskap och bokföring				
• Internt	226 935	-	ca. 12 %	27 000 kr
• Externt (Revisor)	-	55 000	50 %	27 500 kr
Annat				
• Danmarks statistik	5 328	-	100 %	5 328 kr
• Övriga inrapporteringar (kemikalieavfall, miljöbelastning, registreringar till Arbetsstillsyn, miljötillsyn etc.)	15 984	-	100 %	15 984 kr
• Edb	500 000	-	25 %	125 000 kr
• APV	13 200	-	50 %	6 600 kr
• BST	-	9 000	75 %	6 750 kr
• Säkerhetsgruppsystem	-	3 960	75 %	2 970 kr
Totalt	889 319	76 960		236 669 kr
Totalt/anställd	26 949	2 332		7 172
<i>Särskilt markant lag (kostnaden är redan inräknad i ovanstående totalkostnad för administrativ börda)</i>				
	Egen kostnad/h	Extern kostnad/h	%	Totalkostnad i dkr
Lagstiftning i folketingsåret 98-99:				
• Arbetsplatsvärdering	13 200	-	50 %	6 600 kr

Tabell 11: Exempel på årsredovisning av bördor för Maskinfabriken med 33 anställda (PLS, 2002)

Utöver dessa beräkningar så gör man även en genomgång av den lag eller lagar som har störst genomslagskraft inom företaget när det gäller administrativa bördor, vilket presenteras längre ner i börderäkenskapen.

4.5.9 För- och nackdelar samt kostnader

Modellföretagen som mätmetod har olika för- och nackdelar, där kanske de tydligaste fördelarna ligger i möjligheten att kunna genomföra best-practice jämförelser mellan företagen, samt den relativt låga kostnaden för att genomföra en mätning av de administrativa bördorna i näringslivet som helhet. Den största nackdelen ligger i den osäkerhet som följer av denna, det vill säga att mätningen i många stycken är subjektiv och ger därför ingen exakt bild av de administrativa bördorna. I en sådan här mätning där man direkt vänder sig till företagen finns det också en risk att själva mätningen bidrar till den administrativa bördan för företag. Kostnaderna för denna mätmetod är svåra att uppskatta men de uppgifter som idag finns tillgängliga är att det uppskattningsvis har kostat cirka 5 miljoner dkr att utveckla denna mätmetod över en period på 3 år. Ser man till mätningarna så ligger dessa uppskattningsvis på cirka 500 000 dkr per år. Nedanstående tabell 12 ger en kort beskrivning av för- och nackdelar samt kostnader för denna mätmetod.

Fördelar	Nackdelar
Best Practice jämförelser möjliga	Ny och oprövad metod, ger ingen exakt bild av de administrativa bördorna.
Casestudier ger en djupare förståelse för faktorer bakom administrativa börda	Subjektivitet och därför osäkerhet i mätresultaten i svarsresultaten
Mäter utvecklingen av de administrativa bördorna	Risk att enkäten bidrar till företagens administrativa börda
Möjlighet att komma åt orsakerna till de administrativa bördorna	
Relativt billigt	

Utvecklingskostnader	Mätkostnader
5 miljoner dkr./3 år	500 000 dkr./år

Tabell 12: För- och nackdelar samt kostnader för mätmetoden Modellföretagen

4.6 Fördjupad beskrivning av Mistralmetoden som exempel på Bottom-up ansats

Som vi redan tidigare har nämnt i rapporten så utgår Mistral från ett "bottom-up" perspektiv där man fokuserar på en specifik lagstiftning eller ett specifikt lagstiftningsområde. Mistral bygger på principen att all informationshantering till följd av olika regelverk genererar administrativa kostnader för företagen. Denna informationshantering kan delas in i ett antal olika meddelande med relaterade aktiviteter som vart och ett tar en viss tid och därmed kostnad i anspråk, t ex att ta emot, bearbeta, registrera, förvara och tillhandahålla information. Genom Mistral fastställs en genomsnittlig tid och kostnad för varje aktivitet. Denna kostnad per aktivitet adderas i sin tur upp till en total kostnad per meddelande och även i sin tur till total kostnad per informationshantering. Detta gör att man får en rätt bra bild över den totala administrativa kostnaden per lag då man adderar ihop de informationskrav som denna lag genererar gentemot företagen.

4.6.1 Centrala begrepp för mätmetoden Mistral

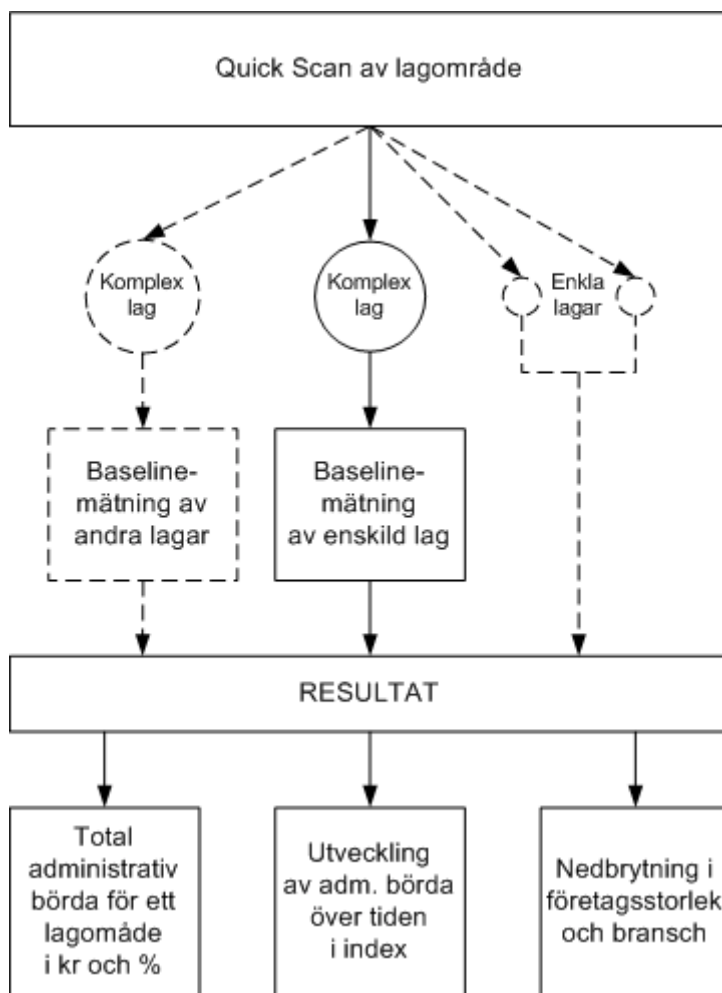
Innan vi går vidare med fördjupningen av Mistralmetoden så kan det vara nödvändigt att definiera vissa centrala begrepp som används för att beskriva denna mätmetod (se Tabell 13).

Begrepp	Definition
Quick Scan	Snabb genomgång av ett lagstiftningsområde för att göra en urskiljning av enkla och komplicerade lagar.
Baseline mätning	Mätning som görs på en komplicerad och kostsam (i form av administrativ börda) lag.
Zero-base mätning	Den första av flera baselinemätningar.
Standardiserade aktiviteter	En standardisering av relevanta aktiviteter som varje lag och i sin tur informationskrav genererar hos företagen (se Bilaga X).
Blueprint	Varje lag har sin unika uppsättning informationskrav, meddelanden och aktiviteter, vilket sammanställs in en så kallad "blueprint".
Aktivitet	Aktiviteter som genomförs för att tillgodose krav från lagar, förordningar eller regler.
Meddelande	Varje informationskrav har ett eller flera meddelanden med relaterade aktiviteter för företagen.
Informationskrav	Varje lag genererar ett eller flera informationskrav för företagen.
Frekvens	Enheter + periodicitet
Kostnad (t ex aktivitet)	Kostnad = frekvens x timlön (för relevant personalkategori)
Tariff/taxa	Tariff = Timlön + overheadkostnader (engångskostnader, lokalhyra, etc)
Engångskostnad	Engångskostnad till följd av ett regleringskrav (t ex krav på brandvarnare från brand och säkerhetsföreskrifter).
Tredjeparts information	Informationskrav till tredje person (t ex märkning av cigaretter).
Administrativ set-up	Det administrativa förhållandet/strukturen som företaget har i förhållande till rutiner, hjälpmedel, personal etc. för att hantera sina administrativa aktiviteter.
Content/innehåll	Har som mål att influera och reglera beteende.

Tabell 13: Definition av centrala begrepp i Mistralmetoden

4.6.2 Den övergripande metoddesignen

Den holländska mätmetoden Mistral är metodmässigt uppdelad i två delar: Quick Scan och Baselinemätningar. I korthet går det ut på att man via en Quick Scan gör en snabb undersökning inom ett lagstiftningsområde för att skanna av vilka lagar som mest bidrar till den administrativa bördan för företagen. Man väljer sedan ut de största bidragsgivarna och genomför för varje sådan lag en baselinemätning. Med denna baselinemätning har man sedan en möjlighet att uppskatta den totala administrativa bördan för den specifika lagen. Genom att addera ihop administrativa bördan per lag, plus den administrativa bördan från de lagar som man endast genomfört en Quick Scan på, så får man den totala administrativa bördan per lagstiftningsområde. Utöver detta så har man även möjlighet att mäta utvecklingen av den administrativa bördan över tiden genom återkommande mätningar, som dock inte behöver vara så omfattande som en baselinemätning. Slutligen så går det även att härleda den administrativa bördan på bransch och storlek på företag (se Figur 7).



Figur 7: Modell över mätmetoden Mistral

För att på ett bättre sätt förstå hur mätmetoden Mistral fungerar så kommer vi att mer detaljerat beskriva de olika delarna i ovanstående modell, det vill säga: Quick Scan, baselinemätning, samt resultaten av dessa mätningar.

4.6.3 Quick Scan

En Quick Scan har två olika syften, dels används den för att få ett underlag för en fortsatt och fördjupad undersökning, en så kallad baselinemätning, där vissa lagar undersöks närmare för att få en uppskattning av storleken på den administrativa bördan samt orsakerna till detta. Den kan även användas av departement för att göra konsekvensanalyser av nya och tilltänkta lagar. Metoden möjliggör en snabb skanning av stora volymer av lagar inom ett lagstiftningsområde i jakt efter informationskrav mellan myndigheten och olika företag. De olika stegen i denna metod presenteras närmare i tabell 14.

Processteg	Aktivitet	Förklaring
Steg 1	Första uppdelning Skrivbordsstudie	En första uppdelning av de olika lagar som ett lagstiftningsområde består av.
Steg 2	Uppdelning i kluster	En uppdelning av de olika lagarna i liknande kluster.
Steg 3	Undersökning av informationskrav	Undersökning ifall de utvalda lagarna genererar informationskrav för företag (ja eller nej). Lagarna som klassas som nej = exit.
Steg 4	Kort beskrivning	Kort beskrivning av informationskraven och företagspopulationen (typ och storlek) som måste uppfylla respektive informationskrav.
Steg 5	Grov beräkning av börda på lag	Göra en grov beräkning av den totala administrativa bördan av en lag för relevant företagspopulation.
Steg 6	Göra en grov uppskattning av börda på företag	Göra en grov uppskattning av den totala administrativa bördan för olika storlek av företag.
Steg 7	Klassificering av lag i fyra olika kategorier	Klassificering av den utvalda lagen i fyra olika kategorier av administrativ börda: a) genererar tung administrativ börda, b) genererar medelstor eller begränsad administrativ börda men med en signifikant betydelse för en viss typ av företag, c) genererar medelstor eller begränsad administrativ börda för företag, d) genererar ingen eller väldigt lite administrativ börda för företagen.

Tabell 14: Olika processteg för att genomföra en Quick Scan (Bearbetad utifrån Nijsen & Vellinga, 2001)

En undersökning med en så kallad Quick Scan metod kan endast avslöja vilken/vilka lagar som genererar administrativ börda för företagen, men inte varför. Ifall myndigheten som beställt en Quick Scan bestämmer sig för att göra en fördjupad undersökning över ett lagstiftningsområde, så går man vidare med en eller flera så kallade baselinemätningar.

4.6.4 Baselinemätning

En av de största fördelarna med Mistralmetoden är att den via en baselinemätning har möjlighet att generera väldigt detaljerad kunskap för varje paragraf i en lag. Denna detaljkunskap kan användas för myndigheter när a) de vill minska den administrativa bördan genom specifika åtgärder, b) det finns ett behov av att sätta mål för minskningen av den administrativa bördan (i termer av kr eller procent) och som måste uppfyllas inom en viss tidsram.

Ifall en myndighet på ett seriöst sätt vill reducera/minska de administrativa bördorna relaterat till en specifik lag, så måste de veta vilka faktorer som genererar den administrativa bördan. Är det priset på meddelandet eller är det kvantiteten på meddelandena, eller kanske båda faktorerna som är avgörande för detta? Och ifall priset är den avgörande faktorn, vilka är då de aktiviteter som är nödvändiga för att producera meddelandet eller meddelandena? Med en baselinemätning kan få fram denna detaljkunskap. De olika stegen för hur man genomför en sådan mätning förklaras närmare i tabell 15. Observera att steg ett, det vill säga förstudien, i princip är det samma som en Quick Scan.

Processteg	Aktivitet	Förklaring
Steg 1	Förstudie, (Quick Scan) skrivbordsundersökning	Göra en kartläggning av existerande lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd inom olika eller utvalda lagstiftningsområden, t ex skatte-, miljö, eller arbetslagstiftningen. Identifiera de viktigaste lagarna inom varje område och kartlägg vilka som är ansvariga för dessa lagar. Kartlägg även alla krav på informationsöverföring mellan myndighet och företag
Steg 2	Verifiering	Presentera en lista av de informationskrav till referensgrupp bestående av personer från näringsliv och relevanta myndigheter för att verifiera och få stöd för listan.
Steg 3	Personliga intervjuer	Samla data om tid och kostnader från experter från företag t ex bokförare och revisorer.
Steg 4	Standardisera aktiviteter	Beräkna en standard för aktiviteter per meddelande, tid och taxa (timlön).
Steg 5	Verifiering av standardiserade aktiviteter	Verifiering och validering av resultat av att standardisera aktiviteter. Görs genom konsultation med experter
Steg 6	Inmatning i databas	Inmatning av data i databasen CASH, där grundidén är att databasen innehåller generell information om administrativa aktiviteter.
Steg 7	Genomföra beräkningar i CASH	Genomföra beräkningar i CASH för att få fram kostnader för administrativ börda per: aktivitet, meddelande, informationskrav, lag, och lagstiftningsområde.
Steg 8	Rapport	Presentera resultaten i en rapport eller via CD-rom.

Tabell 15: Processteg för en baselinemätning (Bearbetad utifrån Nijsen & Vellinga, 2001)

Vid en baselinemätning använder man sig av olika datainsamlingstekniker, där man först och främst gör en skrivbordsundersökning för att samla in information om specifika lagar, paragraf för paragraf. Efter att man verifierat resultaten från denna mätning så kan man gå vidare och samla in data på olika sätt, beroende på komplexiteten och omfattningen av lagen. De valmöjligheter man har är laboratoriestudier där man försöker simulera verkligheten på ett företag och genom detta ta tid på de olika administrativa aktiviteter som genomförs. Det går även att genomföra personliga intervjuer där olika experter (revisorer, administrativ personal etc.) intervjuas om tid och kostnader för de olika administrativa aktiviteterna som genereras av en specifik lag.

4.6.5 Exempel på hur resultatet presenteras

Efter en genomförd baselinemätning finns det möjlighet att addera ihop kostnaden för de olika genomförda administrativa aktiviteterna till den totala administrativa bördan för ett informationskrav. Dessa informationskrav i sin tur kan adderas ihop så att man får en överblick över kostnaden för de totala administrativa uppgifterna som genomförs i relation till ett specifikt lagstiftningsområde (se exempel i Tabell 16).

Lagstiftningsområden	Frekvens	Tid i minuter	Taxa (dfl)	Börda (dfl) per aktivitet/meddelande	Totala Bördan (dfl)
Löneskatt (Lagstiftningsområde x) <ul style="list-style-type: none"> • Meddelande 1 administrativ aktivitet a administrativ aktivitet b administrativ aktivitet c etc. • Meddelande 2 • Meddelande 3 • etc. 					
Totalt för lagstiftningsområde x					
Moms (Lagstiftningsområde y) <ul style="list-style-type: none"> • Meddelande 1 administrativ aktivitet a administrativ aktivitet c etc. • Meddelande 2 • etc. 					
Totalt för lagstiftningsområde y					
Årsredovisning (Lagstiftningsområde z) <ul style="list-style-type: none"> • Meddelande 1 • Meddelande 2 • Meddelande 3 administrativ aktivitet a administrativ aktivitet c etc. 					
Totalt för lagstiftningsområde z					
Lagstiftningsområde t					
Lagstiftningsområde u					
Lagstiftningsområde v					
Alla Lagstiftningsområden					

Tabell 16: Dummy för presentation av administrativa bördor per lagstiftningsområde (Nijsen & Vellinga, 2001)

4.6.6 Mätning (Monitoring) av den administrativa bördan över tiden

Att mäta utvecklingen av den administrativa bördan för företag är endast meningsfullt ifall man mäter den totala administrativa bördan för alla lagstiftningsområden. Ifall man bara mäter vissa lagstiftningsområden så är det svårt att veta vad som händer i de andra lagstiftningsområdena, det vill säga, positiva effekter i de lagstiftningsområden som man gjort mätning i kan suddas ut av de negativa effekter som kan förekomma i de lagstiftningsområden som man inte mäter i.

Den kanske viktigaste frågan är ifall man behöver repetera en baselinemätning varje år för att på så vis få fram en beräkning på hur den administrativa bördan utvecklas? Detta vore i så fall en väldigt kostsam procedur och mätmetod. Mistralmetoden har valt en väg där man endast behöver ta hänsyn till de parametrar som har förändrats från föregående år. Detta går att genomföra eftersom den största styrkan med en baselinemätning är att man har tillgång till alla relevanta parametrar per specifik lag, det vill säga: informationskraven, meddelandena och aktiviteterna. Eftersom en baselinemätning av en lag ger information om priser och kvantitet per meddelande, så behöver man endast ta reda på förändringarna i dessa parametrar. Fördelen med detta är att man då endast behöver genomföra en skrivbordsundersökning. Det är endast i de fall där det har förekommit stora förändringar i en lag som det kan behövas en ny baselinemätning. Dessa parametrar kan förändras på grund av två faktorer: (1) förändringar i lagen, (2) förändringar i ekonomin. Förändringar i lagen är så klart den mest relevanta faktorn när det gäller att mäta utvecklingen av den administrativa bördan för företag orsakad av någon form av reglering. De förändringar i ekonomin som man måste ta hänsyn till och korrigera, är öknings eller minskningar i antalet företag (detta i jämförelse med zero-baselinemätningen), antalet anställda och lönenivån. Ifall man väljer att inte göra detta så skulle en allmän tillväxt bland företagen kunna orsaka en ökning av den administrativa bördan för företagen i sin tur, vilket givetvis skulle vara kontraproduktivt i detta fall.

4.6.7 Nedbrytning i bransch och företagsstorlek

Efter att ha beräknat den totala administrativa bördan per lagstiftningsområde så är det intressant att se hur detta fördelas per bransch och storlek på företag. Den totala administrativa bördan per lagstiftningsområde ska fördelas och vara representativ för alla företag, vilket gör att denna information på något sätt behöver härledas till olika branscher och storlek på företag. I Mistralmetoden har man delat upp företagen i tre storlekar: 0-9 anställda, 10-99 anställda, samt 100 och över, och förutom detta har man även gjort en indelning i 12 stycken olika branscher. Nedbrytningen i olika branscher och storlek på företag sker via tre olika steg (se Tabell 17).

Steg	Aktivitet	Förklaring
Steg 1	Första approximation	Efter att ha bestämt den totala administrativa bördan för ett eller flera lagstiftningsområden, så gör man en nedbrytning av resultaten på de enheter som påverkas av lagstiftningen, t ex företag eller anställda.
Steg 2	1:a korrigering	Korrigering för omfattning och innehåll i lagen.
Steg 3	2:a korrigering	Korrigering för interna och externa taxor.
Steg 4	Resultat	Resultaten kan presenteras i både kronor och procent.

Tabell 17: Olika steg för nedbrytning i bransch och företagsstorlek (Nijsen & Vellinga, 2002).

Ifall man väljer att samla in information om dessa trettiosex olika kombinationer av företags-typer så skulle det bli alltför kostsamt. Vad man istället gör är att man delar den totala administrativa bördan per lagstiftningsområde på olika branscher och storleksklasser, vilket görs genom en nedbrytning av resultaten på de enheter som påverkas av de särskilda lagstiftningarna. Via detta får man en första grov uppskattning av de administrativa bördorna fördelat på olika branscher och storleksklasser på företag (se Tabell 18).

Bransch	Små företag 0-9 företag	Medelstora företag 10-99 företag	Stora företag Mer än 100 ftg	Totalt
Jordbruk	255	4	1	260
Gruva	3	1	2	6
Tillverkning	216	175	128	519
Elektricitet, vatten, gas	1	1	9	10
Bygg och konstruktion	259	137	35	431
Reparation och handel	758	236	113	1 107
Hotell och catering	162	42	14	218
Transport, kommunikation	122	73	64	259
Finansiering, försäkring	105	19	56	180
Fastighet, ftg-ftg	779	138	174	1 091
Hälsa, sjukvård	132	17	81	230
Kultur, sport, TV	25	3	1	29
Alla privata företag	2 816	846	678	4 341*

* Euro x 1 000 000

Tabell 18: En första grov uppskattning av börda per bransch och företagsstorlek (Nijsen & Vellinga, 2001)

Steg 2 är att korrigera den grova uppskattningen av de administrativa bördorna genom att ta hänsyn till hur företagen i de olika branscherna och storleksklasserna påverkas av omfattningen av lagen. Man kan anta att vissa företag påverkas av lagen och vissa andra inte. För att förbättra resultaten så tar man i steg 3 även hänsyn till externa och interna taxor mellan branscher och storleksklasser på grund av outsourcing. Det interna kostnaderna för administration oftast är mindre än de externa, och större företag oftast har högre löner jämfört med små företag (se Tabell 19).

Steg	Små företag	Medelstora företag	Stora företag	Totalt
<i>Beräkning i monetär enhet</i>				
Första approximation	2 816	846	678	4 341
Steg två, korrigering för omfattning	2 510	929	902	4 341
Steg tre, korrigering för taxor, Slutligt resultat i euro	2 307	978	1 056	4 341*
<i>Beräkning i procent</i>				
Första approximation, enheter som omfattas/drabbas	0,65	0,19	0,16	1,00
Steg två, korrigering för omfattning	0,58	0,22	0,20	1,00
Steg tre, korrigering för taxor, Slutligt resultat i procent	0,53	0,23	0,24	1,00

* Euro x 1 000 000

Tabell 19: Börda presenterad i storleksklass, monetär enhet samt procent (Nijsen & Vellinga, 2002).

4.6.8 För- och nackdelar samt kostnader

Ifall man ser till de för- och nackdelar som Mistralmetoden har, så kan dessa i sin tur delas upp i de två olika delarna, det vill säga Quick Scan och baselinemätning. Eftersom dessa två mätmetoder är olika till sin natur så har de även olika för- och nackdelar. Trots detta så ska man se dessa två olika mätmetoder som en enda mätmetod och utifrån detta göra en uppskattning av för- och nackdelar samt kostnader för Mistralmetoden som helhet. Quick Scan har till uppgift att göra en snabb skanning av ett lagstiftningsområde för att gruppera de olika lagarna i fyra olika grupper och har därmed också en något sämre trovärdighet när det gäller exaktheten av nivån på de administrativa bördorna. En baselinemätning har däremot en större detaljeringsgrad och därmed också en större exakthet och i sin tur trovärdighet i sina siffror om de administrativa bördorna (se Tabell 19).

När det gäller kostnader för Mistralmetoden så går det även här att dela in dessa i de två olika delarna, Quick Scan och baselinemätning. Svårigheten med att uppskatta utvecklingskostnaden för Mistralmetoden beror i många stycken på att metoden har utvecklats allt eftersom man gjort sina mätningar. Vad man med någorlunda säkerhet kan uttala sig om är driftskostnaderna för både Quick Scan och baselinemätningarna, vilket är 0,3 – 0,5 miljoner sek/Quick Scan mätning och 0,7 – 1,2 miljoner sek/baselinemätning. Ett genomsnitt för hur många baselinemätningar som genomförs per lagstiftningsområde ligger i Holland på ungefär 2-3 mätningar. I Holland är det varje departement dem själva som betalar för de mätningar de vill ha utförda. Alternativet till att utveckla denna mätmetod själv är att betala licens för denna vilket skulle kosta cirka 60 000 SEK/år (se Tabell 20).

	MISTRAL	
	Quick Scan	Baselinemätning
Fördelar	- Skanning av lagstiftningsområde tar relativt sett kort tid	- Objektiv mätning - Hög reliabilitet* på data - Hög validitet** på data - Hög detaljeringsgrad på mätning
Nackdelar	- Delvis låg reliabilitet på data - Relativt sett låg validitet på data - Låg detaljeringsgrad på mätning	- Mätning per lagstiftningsområde tar relativt sett lång tid - Relativt och initialt sett en dyr mätmetod
Licenskostnad	cirka 60 000 SEK/år	
Driftskostnad	0,3 – 0,5 miljoner SEK/mätning	0,7- 1,2 miljoner SEK/mätning

* Validitet, dvs att man har undersökt det man har tänkt att undersöka

**Reliabilitet, dvs att man kan genomföra exakt samma mätning flera gånger med samma resultat

Tabell 20: För- och nackdelar samt kostnader för mätmetoden Mistral

5 Sammanfattning

Detta kapitel sammanfattar de viktigaste aspekterna av det som tidigare har diskuterats i denna rapport. Kapitlet börjar med en presentation av förslaget till svensk definition på administrativ börda, för att fortsätta med för- och nackdelar samt kostnader för mätmetoder/ansatser, och avslutas med en kort presentation av erfarenheter från andra länder.

5.1 Förslag till svensk definition av administrativ börda

I kapitel 2 i denna rapport förs en diskussion om vad administrativ börda är, där bland annat ett konceptuellt ramverk för detta presenteras. I samma kapitel presenteras även ett förslag till svensk definition av administrativ börda, där ITPS föreslår att vi definierar den administrativa bördan som:

”företagets kostnader för att upprätta, lagra och till myndigheter överföra tvingande information.”

I definitionen görs härigenom en skillnad mellan sådan administration som företagen gör av egen vilja och av tvång utifrån samhällsliga krav. Vidare skiljer man genom att betona informationsaspekten mellan sådana kostnader som har med administrationen av reglerna att göra och andra kostnader som följer av reglerna. Med ordet tvingande ska avses sådant som följer av lagar, regler, förordningar och allmänna råd. Genom att inkludera kostnader för att upprätta och lagra information omfattas också sådant arbete där reglerna endast föreskriver att företaget ska ha en viss information tillgänglig men där den inte behöver överföras till myndigheten. Samtidigt exkluderas genom lydelsen överföra till myndigheterna information som är tvingande men som riktar sig till kunder eller andra – exempelvis varningstexter på tobaksprodukter och dylikt. Slutligen uppnås en mer omfattande definition genom att använda ordet kostnader, vilket då kan innefatta både arbetskostnader och investeringskostnader samt även kostnader för eget arbete och för sådant arbete som lagts ut på andra.

5.2 För- och nackdelar samt kostnader för mätmetoder/ansatser

Vi har tidigare diskuterat två olika ansatser och dess för- och nackdelar (se avsnitt 4.1 - 4.3), samt även gett exempel på mätmetoder som har en top-down- och bottom-up ansats. Respektive ansats har olika för- och nackdelar (se Tabell 6) och i princip kan dessa härledas till val av datainsamlingsteknik samt val av analys/mätenhet.

En mätning som genomförs utifrån en top-down ansats genomförs oftast via en enkätundersökning riktad mot ett stort antal företag. Fördelen med detta är att det är relativt billigt att göra en enkätundersökning, man kan på ett enkelt sätt sätta variera frågorna som ställs till företagen, svårigheten är i sin tur att få en bra balans mellan detaljrikedom och lämplig storlek på enkäten. Risken är dessutom stor att man får subjektiva svar eftersom respondenterna många gånger har olika förförståelse och attityder till administrativ börda. Det kan även finnas svårigheter för respondenterna att skilja på vad eller vem som är orsaken till bördan, man kan många gånger blanda ihop krav som kommer från det offentliga och de som kommer från det privata. Respondenterna kan även blanda ihop administrativ börda genererad från olika lagstiftningsområden.

En mätning som utgår från en bottom-up ansats genomförs oftast via expertintervjuer (eventuellt kombinerad med gruppdiskussioner och tidsstudier), där man gör en kartläggning av existerande lagar, förordningar och regler inom olika eller utvalda lagstiftningsområden, t ex skatte-, miljö, eller arbetslagstiftningen. Tanken är att identifiera de viktigaste lagarna inom varje område och kartlägga alla krav på informationsöverföring mellan myndighet och företag. En sådan här mätning har givetvis en större detaljeringsgrad och därmed också en större trovärdighet i sina siffror om de administrativa bördorna

Utifrån de kostnader som tidigare presenterats i denna rapport för att utveckla respektive länders mätmetoder samt mätning av den administrativa bördan, så går det att relatera och göra uppskattningar av kostnaderna för en top-down- och en bottom-up ansats. Det finns två sätt att implementera en mätmetod i Sverige: (1) plug-and-run av ett befintligt system, eller (2) utveckla ett eget. Kostnaden för att använda sig av ett redan befintligt system skulle uppskattningsvis ligga mellan 50 000-100 000 sek i licensavgifter/år oavsett typ av mätmetod. Att uppskatta den totala kostnaden för att utveckla en egen mätmetod, oavsett ansats, är svårt, vilket gör att detta är en fråga som ITPS kommer att se närmare på och återkomma till i slutrapporten. Det är då något enklare att uppskatta kostnaderna för själva mätningarna, där det uppskattningsvis skulle kosta mellan 0,5-1 miljon sek för att genomföra en undersökning av de administrativa bördorna hos näringslivet som helhet med en mätmetod som har en top-down ansats. Det skulle i sin tur uppskattningsvis kosta mellan 2-4 miljoner sek för att genomföra mätningar i syfte att få fram kostnaden för de administrativa bördorna per lagstiftningsområde med en mätmetod som har en bottom-up ansats. Kostnaden för att täcka in de allra viktigaste lagstiftningsområden, och på så vis få en bild av de administrativa bördorna för näringslivet som helhet, är då jämförelsevis avsevärt större med denna ansats. Även till detta får vi dock återkomma i slutrapporten.

5.3 Erfarenheter från andra länder

Det är svårt att dra generella slutsatser om andra länders erfarenheter vid val av mätmetod och erfarenheter från mätning, eftersom erfarenheterna tenderar att vara land och mätmetodsspecifika. Dock kan man peka på vissa generella erfarenheter vid val av mätmetod från andra länder, vilka skulle kunna sammanfattas enligt dessa frågor:

- Ska mätmetoden användas som ett styrinstrument för effektivisering av lag/lagstiftningsområde eller för effektivisering av företagets administrativa infrastruktur?
- Ska mätmetoden fokusera på att utvärdera/mäta nya lagar (Ex-ante) eller på att mäta redan Existerande lagar (Ex-post)?
- Hur viktigt är det att kunna genomföra en snabb mätning av lagstiftningsområden?
- Hur viktig är kostnaden för att utveckla, utföra och administrera mätningen?
- Hur viktigt är det att få en exakt (inga subjektiva faktorer mäts) mätning?
- Hur viktigt är det att få reda på bakomliggande orsaker till administrativ börda?

Andra erfarenheter är att valet av mätmetod bör förankras hos olika intressenter (näringsliv, myndigheter och så vidare) för att få största möjliga uppslutning om a) vad som ska mätas, b) hur detta ska mätas och c) vem som ska mäta. När det gäller erfarenheter från själva mätningen av administrativ börda så finns det några generella slutsatser som man kan dra, vilka är att:

- man måste redan från början klart och tydligt bestämma vem som är ansvarig, och helst bör mätningen genomföras av ett oberoende institut för att säkra förtroendet för mätningen,
- det är viktigt att regeringen sätter upp ett kvantitativt mål för minskningen av den administrativa bördan,
- man måste koordinera framtagning av mätmetod för administrativ börda med satsningar på e-Government, för att underlätta kontakter mellan företag och myndigheter men också mellan olika myndigheter,
- det måste finnas en politisk vilja att använda resultaten.

Referenser

Administrative Simplification Service, (2000). *Table of administrative burdens*.

Birgersson, B. O. (2002). *Samhällsboken – Hur styrs Sverige*.

Bureau fédéral du Plan, (2000). *La simplification des procédures administratives pesant sur les entreprises*.

Danmarks statistik, (1997). *Företagsstatistiken*.

Nijssen, A. F. M. & Vellinga, N. (2002). *Mistral - A Model to Measure the Administrative burden of Business*. Research Report 0110. EIM.

Näringsdepartementet, (2001). *Reglers effekter för småföretag*.

Näringsdepartementet, (2002). *Uppdrag att utveckla en metod för administrativ börda*. N2002/5911/AE

PLS (2002). *Ehrvervs- og Selskabsstyrelsen, Administrative byrder for erhvervslivet i Danmark År 3 – 2001*.

SCB, (2001). *Centrala företags- och arbetsställeregistret*.

Skr 1999/2000:148. *Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag*.

Skr 2000/2001:143. *Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag*.

Skr 2002/03:8. *Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag*.

Sterzel, F. (2001). *Simplifying EU Regulations: Lessons from Swedish Regulatory Experiences*.

Van der Burg, B. I. & Nijssen, A. F. M (1998). *How can Administrative Burdens of Enterprises be Assessed? Different Methods: Advantages and Disadvantages*. In *Improving the Quality of Legislation in Europe*, (ed.) A. Kellerman, G. Azzi, S. Jacobs, R. Deighton-Smith, T.M.C. Asser Instituut, Kluwer law International, The Hague, 1998.