



Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag
– status 2013

Direktoratet for økonomistyring, mars 2015

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

Innhold

| | |
|---|----|
| Sammendrag og konklusjon | 3 |
| Innledning..... | 5 |
| Metodisk tilnærming..... | 5 |
| 1) Omfang av samfunnsøkonomiske analyser i statsforvaltningen | 7 |
| Metodisk tilnærming..... | 7 |
| Resultater | 7 |
| Hovedfunn | 11 |
| 2) Samfunnsøkonomiske analyser registrert i DOFFIN..... | 12 |
| Metodisk tilnærming..... | 12 |
| Resultater | 12 |
| Hovedfunn | 13 |
| 3) Samfunnsøkonomiske analyser registrert i Evalueringsportalen..... | 14 |
| Metodisk tilnærming..... | 14 |
| Resultater | 14 |
| Hovedfunn | 15 |
| 4) Samfunnsøkonomiske analyser i alminnelige høringer | 16 |
| Metodisk tilnærming..... | 16 |
| Resultater | 17 |
| Hovedfunn | 21 |
| Oppsummering av funn..... | 22 |
| Felt A – Samfunnsøkonomiske analyser utført av eksterne utredere..... | 22 |
| Felt B – Samfunnsøkonomiske analyser utført internt | 23 |
| Felt C – Beslutningsgrunnlag uten samfunnsøkonomiske analyser | 23 |
| Vedlegg 1: Spørreundersøkelse om samfunnsøkonomiske analyser..... | 24 |
| Vedlegg 2: Kriterier for vurdering av behov for og kvalitet på samfunnsøkonomiske analyser i høringer | 30 |
| Spørsmål 1: Trenger høringen en samfunnsøkonomisk analyse?..... | 30 |
| Spørsmål 2: Hva er kvaliteten på analysen av de økonomiske og administrative konsekvenser? ... | 31 |
| Vedlegg 3: Forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse | 34 |

Sammendrag og konklusjon

Samfunnets ressurser er knappe og må brukes effektivt dersom vi skal få mest mulig velferd ut av dem. En samfunnsøkonomisk analyse er en metode for å identifisere og synliggjøre virkninger av et tiltak for berørte grupper i samfunnet og vurdere om og i hvilken grad tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. DFØ lanserte i september 2014 en sektorovergripende veileder i samfunnsøkonomiske analyser som en støtte for Finansdepartementets rundskriv R-109/214 «*Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*».

I etterkant av lanseringen av ny veileder har vi undersøkt i hvilket omfang samfunnsøkonomiske analyser brukes som beslutningsgrunnlag i statsforvaltningen og hvor de brukes. Dette er gjort for å få kunnskap om status på området, men også for, på et senere tidspunkt, å kunne undersøke om den nye veilederen har bidratt til en økning i antall samfunnsøkonomiske analyser. Vi har også sett på kvaliteten av noen analyser som er gjennomført. Denne rapporten omtaler DFØs undersøkelse og funn.

Vår undersøkelse, som omfatter offentlige tiltak med en kostnadsramme under 750 mill. kr., tyder på at det gjennomføres få samfunnsøkonomiske analyser. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse hos departementene og hos 211 av deres underliggende etater.

Av de 99 etatene/virksomhetene som har svart på våre spørsmål om hvor mange samfunnsøkonomiske analyser de har gjennomført og bestilt i 2013 (svarprosent 47 %), rapporterer kun 15 % å ha gjennomført samfunnsøkonomiske analyser for intern bruk, mens 17 % oppgir at de har bestilt slike analyser eksternt. Det vil si at hele 85 % har svart at de ikke har gjennomført samfunnsøkonomiske analyser i 2013 mens 83 % rapporterer at de ikke har bestilt samfunnsøkonomiske analyser av eksterne utredere. Antallet analyser som er rapportert er relativt lavt og konsentrert på få virksomheter. To av de syv departementene som svarte, hadde verken gjennomført eller bestilt samfunnsøkonomiske analyser i 2013, mens antallet gjennomførte og bestilte hos de andre departementene er lavt. Bildet av få analyser understøttes av et lavt antall registrerte bestillinger av samfunnsøkonomiske analyser i DOFFIN (Database for offentlige innkjøp) og få registrerte samfunnsøkonomiske analyser i Evalueringsportalen som er en database over analyser og evalueringer utført av eksterne utredere.

I «myke» sektorer, som for eksempel innen kultursektoren og omsorgssektoren, opplyses det om få samfunnsøkonomiske analyser. I «harde» sektorer hvor det er mer utbredt med store investeringer og anskaffelser som har direkte budsjettvirkninger, opplyses det om flere analyser. Dette gjelder for eksempel innen samferdselssektoren.

For tiltak som ikke har direkte budsjettvirkninger, som for eksempel lov- og forskriftsendringer, ser det ut til at samfunnsøkonomiske analyser i liten grad inngår som del beslutningsgrunnlagene. Dette illustreres ved vårt funn når det gjelder saker sendt på alminnelig høring¹. Her fant vi at kun 4 av totalt 263 høringer inneholdt en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse.

Både departementene og underliggende etater kommenterer at de har utført det de benevner som «samfunnsøkonomiske vurderinger». Dette er vurderinger av enkelte konsekvenser av tiltak, men uten at disse er satt sammen til fullstendige samfunnsøkonomiske analyser som vurderer tiltakets samlede samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

¹ Å ha en sak ute på høring vil si at departementet ønsker å «høre» hva berørte parter (offentlige og private institusjoner, organisasjoner og andre departement) har å si til et forslag som man arbeider med.

Basert på våre undersøkelser konkluderer vi med at bruk av samfunnsøkonomiske analyser som en del av beslutningsgrunnlag ikke kan sies å være en godt innarbeidet praksis i statlig forvaltning. Dette funnet er helt i tråd med funn i undersøkelsene «Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene» (Difi, 2012) og «Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte» (Riksrevisjonen, Dokument 3:10, 2012-2013). Dette gir grunn til bekymring da dårlig utredningsarbeid medfører høy risiko for at forvaltningen ikke utnytter samfunnets knappe ressurser på en effektiv måte.

Utredningsinstruksen gir ingen klare retningslinjer for når en samfunnsøkonomisk analyse bør inngå som en del av et beslutningsgrunnlag, men overlater til en viss grad vurderingen til skjønn. Det er derfor vanskelig å sette et mål på hvor mange analyser som burde vært gjennomført. Vi har gjort et forsøk på å operasjonalisere utredningsinstruksens krav til når (i hvilke tilfeller) det er behov for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse eller eventuelt en forenklet analyse. Operasjonaliseringen er brukt i undersøkelsen vi har foretatt av alminnelige høringer.² Resultatet viser en svært stor avstand mellom det antallet samfunnsøkonomiske (eventuelt forenklede) analyser som «burde» vært gjennomført i henhold til operasjonaliseringen (172 av 263 høringer) og hvor mange som faktisk ble gjennomført (4 samfunnsøkonomiske analyser). Dersom dette er representativt for avstanden mellom behovet for samfunnsøkonomiske analyser som del av beslutningsgrunnlag og bruken av disse, analysene, betyr det at det gjenstår et stort og viktig arbeid for å øke bruken.

² Operasjonaliseringen av når en samfunnsøkonomisk analyse bør gjennomføres er beskrevet i rapportens kapittel 4 og i vedlegg 2. Skillet mellom forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse er beskrevet i vedlegg 3.

Innledning

Samfunnets ressurser er knappe og må brukes effektivt dersom vi skal få mest mulig velferd ut av dem. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et mål på hvor effektivt de knappe ressursene utnyttes. En samfunnsøkonomisk analyse er en metode for å identifisere og synliggjøre virkninger av et tiltak for berørte grupper i samfunnet og vurdere om og i hvilken grad tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

DFØ lanserte i september 2014 den sektorovergripende “*Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*”. Den erstattet Finansdepartementets «*Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*» fra 2005 og DFØs «*Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*» fra 2010. Som en oppfølging til lanseringen har undersøkt hvor og i hvilket omfang samfunnsøkonomiske analyser har vært brukt som beslutningsgrunnlag i statsforvaltningen i 2013. Dette for å få kunnskap om status på området, men også for senere å kunne undersøke om lanseringen har bidratt til økt antall samfunnsøkonomiske analyser brukt som beslutningsgrunnlag.

Undersøkelse av om et foreslått offentlig tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke kan gjøres ved å utføre en *samfunnsøkonomisk analyse*. Det kan også utføres en såkalt *forenklet analyse* der virkninger kan beskrives verbalt eller med kun noen av virkningene tallfestet og eventuelt beregnet i kroner. I en samfunnsøkonomisk analyse er kravene til tallfesting og verdsetting av virkningene i kroner vesentlig strengere. Se figur 3 i vedlegg 3.

I *Utredningsinstruksen*³ kapittel 2.3.1, står det at «det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser» når økonomiske konsekvenser av tiltak utredes. Slike analyser skal altså utgjøre en sentral del av beslutningsgrunnlaget for beslutninger med konsekvenser av et visst omfang og vesentlighet. Hva som er «nødvendig utstrekning» blir en skjønnsvurdering.

Det er Finansdepartementet (FIN) som fastsetter de prinsippene og kravene som skal følges ved gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser. Disse er samlet i rundskriv “*R-109/2014 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*” som trådte i kraft 30. april 2014.

Metodisk tilnærming

Vi ønsket å undersøke omfanget av samfunnsøkonomiske analyser i statsforvaltningen og kvaliteten på disse. Dette har vi gjort ved å basere oss på ulike informasjonskilder.

Undersøkelsen av omfanget av samfunnsøkonomiske analyser ble utformet så den dekket ulike typer beslutninger i både departementene og i deres underliggende etater/virksomheter. Vi har kun undersøkt omfanget av samfunnsøkonomiske analyser der tiltakene har en kostnadsramme under 750 millioner kroner. De med kostnadsramme over 750 millioner kroner er omfattet av KS-ordningen som administreres av Finansdepartementet (FIN). Analyser som er underlagt KS-ordningen ligger utenfor DFØs virkeområde. Vi har fokusert på samfunnsøkonomiske analyser og lagt liten vekt på forenklede analyser i undersøkelsen.

Vi har gjennomført noen case-studier av kvaliteten på analyser utført av eksterne utredere.

³ «*Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget*», med korttittel «*utredningsinstruksen*», ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005.

2013 ble valgt som analyseår. Dette er året før Finansdepartementets nye rundskriv (R-109/2014) og DFØs tilhørende veileder «Veileder i samfunnsøkonomiske analyser» ble lansert.

I Tabell 1 har vi illustrert hvordan vårt dataunivers ser ut. De ulike kartleggingene vi har gjennomført vil rette seg mot ulike felt i tabellen.

Tabell 1: Datauniverset for undersøkelsen av omfanget av samfunnsøkonomiske analyser

| Beslutningsgrunnlag der en samfunnsøkonomisk analyse bør være inkludert | | | | |
|---|--|---|----------------------------------|----------|
| | Med samfunnsøkonomiske analyser utført av <i>eksterne</i> utredere | Med samfunnsøkonomiske analyser utført av <i>interne</i> utredere | Uten samfunnsøkonomiske analyser | |
| Offentlige tiltak | - Investeringer under 750 mill. kr. - Anskaffelser av varer og tjenester - Regelverk og forskrifter - Omstillinger - Reformert | A | B | C |
| | Investeringer med kostnadsramme over 750 mill. kr. | KS-ordning | | |

Undersøkelsen er satt sammen av følgende delprodukter (bokstavene refererer til de feltene i Tabell 1 som delproduktet befatter seg med):

1. Spørreundersøkelse til virksomheter og departementer om utførte og bestilte samfunnsøkonomiske analyser i 2013. (A og B)
2. Registrerte utlysninger av anskaffelser av samfunnsøkonomiske analyser (utredningsoppdrag) i DOFFIN, den nasjonale kunngjøringsbasen for offentlige anskaffelser. (A)
3. Registrerte samfunnsøkonomiske analyser i Evalueringsportalen i 2013 (A)
4. Dokumentstudie av saker sendt på alminnelig høring i 2013 (forslag til lover og forskrifter, organisering av forvaltningen, endrede myndighetsområder, utredninger, etc.). (A, B og C)

DFØ planlegger å gjenta undersøkelsen for kalenderåret 2015. Da vil vi kunne registrere en eventuell endring i omfanget og kvaliteten på samfunnsøkonomiske analyser som beslutningsgrunnlag. Undersøkelsen vi nå har gjennomført vil da fungere som en nullpunktsmålning som gjør oss i stand til å finne ut om og eventuelt i hvilken grad effektmålene som ble utarbeidet for den nye veilederen i samfunnsøkonomisk analyse er oppfylt. Effektmålene er:

1. *Økt bruk av samfunnsøkonomiske analyser i staten*
2. *Samfunnsøkonomiske analyser blir korrekt utført*

Vi vil nå gå gjennom metodisk tilnærming, resultater og hovedfunn i hver av kartleggingene (delproduktene) vi har gjennomført.

1) Omfang av samfunnsøkonomiske analyser i statsforvaltningen

En del av de reformene, regelendringene og andre tiltak som utredes i statlig sektor har konsekvenser som gjør at de, i henhold til utredningsinstruksen, bør inneholde «en grundig og realistisk samfunnsøkonomisk analyse» som en del av beslutningsgrunnlaget. Det finnes ingen samlet oversikt over alle de beslutningsgrunnlagene som utarbeides og som burde inneholdt en samfunnsøkonomisk analyse (Feltene A+B+C i Tabell 1). Det finnes heller ingen oversikt over hvor mange slike analyser som faktisk gjennomføres (Feltene A+B i Tabell 1). Vi ønsket å undersøke i hvilket omfang samfunnsøkonomiske analyser blir brukt som beslutningsgrunnlag i statlig sektor. Undersøkelsesåret ble fastsatt til 2013. Dette er året før Finansdepartementets rundskriv (R 109/2014) trådte i kraft og DFØ lanserte en tilhørende ny veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

Metodisk tilnærming

For å skaffe en oversikt over omfanget av samfunnsøkonomiske analyser som utføres og brukes i staten, sendte vi ut en spørreundersøkelse i form av en e-post som vi stilet til departementsråden i alle de 15 departementene og til statsministerens kontor. En tilsvarende undersøkelse ble sendt til virksomhetslederen i 211 underliggende etater/virksomheter. Vi har valgt å utelate statsforetak og statsaksjeselskaper fra undersøkelsen. I e-posten spurte vi om departementet/etaten/virksomheten hadde gjennomført og/eller bestilt samfunnsøkonomiske analyser i 2013 (referanseår), og hvis ja, hvor mange. Det ble presisert at antallet skulle omfatte analyser ferdigstilt i løpet av 2013. Vi invitert også til å kommentere svaret nærmere. (se tekst i e-poster og liste over etater og virksomheter i vedlegg 1). Analyser omfattet av KS-ordningen er ikke inkludert i undersøkelsen.

Vi valgte å gjøre undersøkelsen svært enkel å besvare for å få en høyest mulig svarprosent. Dette kan ha gått noe på bekostning av presisjonen på svarene, men gir allikevel et bilde av i hvilket omfang samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres og brukes i staten.

Resultater

Departementene

Undersøkelsen ble besvart av 7 av totalt 15 departementer samt av statsministerens kontor. Det er gjort endringer i departementsstrukturen siden 2013, noe som kan ha gitt enkelte departementer utfordringer med å oppgi et eksakt antall.

Statsministerens kontor svarte at slike analyser ikke var relevant i deres arbeid. To av de øvrige departementene opplyste om at de verken har gjennomført eller bestilt samfunnsøkonomiske analyser i 2013.

To departementer oppgir å ha gjennomført samfunnsøkonomiske analyser internt. Det ene har utført 6 analyser, mens det andre ikke har oppgitt et spesifikt antall. Fire departementer oppgir å ha bestilt samfunnsøkonomiske analyser av eksterne utredere. Tre av disse har til sammen bestilt 12 analyser mens det fjerde ikke har oppgitt et eksakt antall bestillinger (rapportert med + i tabellen). Et departement utdyper sine tall med at de i liten grad utfører slike analyser selv, men at de bestiller analyser når det fremmes forslag om større tiltak på eget virksomhetsområde. Etatene som er ansvarlig for tiltaket er også ansvarlig for den samfunnsøkonomiske analysen.

Tabell 2: Oppsummering av departementenes svar på undersøkelse om gjennomføring, bestilling og bruk av samfunnsøkonomiske analyser

| Antall departementer kontaktet | Antall besvarte henvendelser | Antall analyser utført internt (for egen bruk) | Antall analyser bestilt av ekstern utreder |
|--------------------------------|------------------------------|--|--|
| 15 | 7 | 6+ ^(*) | 16+ ^(*) |

* + representerer et uspesifisert (men begrenset) antall da ett departement har svart at de har gjennomført og bestilt flere analyser uten å oppgi eksakt antall.

Departementene ble invitert til å kommentere sine svar nærmere. Noen av kommentarene følger her:

«Vi gjør mange vurderinger som i varierende grad kan karakteriseres som samfunnsøkonomiske analyser. Bak våre tilrådninger til politisk ledelse ligger det ofte omfattende samfunnsøkonomiske vurderinger. Ofte gjør imidlertid tidsknapphet at vi gjør vurderinger vi kan si er av samfunnsøkonomisk karakter, ikke fullstendige analyser.»

«Tilsvarende gjelder for analyser vi har bestilt. De vil også i varierende grad kunne karakteriseres som samfunnsøkonomiske analyser.»

«I tillegg gjøres det vurderinger av virkemidler og prioritering og innretning av disse, ofte på bakgrunn av gjennomførte evalueringer, hvor samfunnsøkonomiske prinsipper inngår i vurderingene.»

Det kan se ut til at flere av departementene har en praksis der det gjøres samfunnsøkonomiske vurderinger av enkelte nytte- og kostnadsvirkninger av et tiltak, men at disse virkningene ikke nødvendigvis settes sammen til fullstendige samfunnsøkonomiske analyser. I slike tilfeller vurderes det dermed ikke om foreslåtte tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme og det gjør det vanskelig å sammenligne ulike tiltak.

Etater og virksomheter

Undersøkelsen ble sendt ut til 211 etater/virksomheter fordelt på alle departementer. Som allerede nevnt er statsforetak og statsaksjeselskaper ikke inkludert i undersøkelsen. Vi mottok 99 svar, noe som gir en svarprosent på 47.

Det ble rapportert at 56 pluss et uspesifisert antall samfunnsøkonomiske analyser var gjennomført internt i etatene/virksomhetene. 19 pluss et uspesifisert antall analyser var bestilt for gjennomføring av en ekstern utreder. Se Tabell 3 med undertekst for nærmere spesifisering.

Av de 99 etatene/virksomhetene som har svart på undersøkelsen rapporterer kun 15 % å ha gjennomført samfunnsøkonomiske analyser for intern bruk, mens 17 % oppgir at de har bestilt slike analyser eksternt. Det vil si at hele 85 % har svart at de ikke har gjennomført samfunnsøkonomiske analyser i 2013 mens 83 % rapporterer at de ikke har bestilt samfunnsøkonomiske analyser av eksterne utredere i 2013.

Noen etater som utreder store investeringer og anskaffelser har stor kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser. Et eksempel er Statens vegvesen/Vegdirektoratet som rapporterer at de gjennomfører et stort antall samfunnsøkonomiske analyser (ikke spesifisert). De bestiller også samfunnsøkonomiske analyser av eksterne utredere i varierende grad.

Spesielt i arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) gjennomføres et høyt antall analyser, ofte i samarbeid med Jernbaneverket, Kystverket og Avinor AS. Mange av disse analysene omfattes av KS-ordningen og er derfor ikke relevante for vår undersøkelse, men ikke alle. Disse virksomhetene har kompetansen og en etablert praksis, og har derfor kortere vei til å gjennomføre analyser også for beslutninger med mindre kostnadsramme.

Små virksomheter er oversiktlige og har lett tilgang til informasjon om sine eventuelt utførte og bestilte samfunnsøkonomiske analyser. I større og mer komplekse virksomheter kan denne informasjonen være vanskeligere å innhente. Dette kan ha påvirket svarene og gitt en skjevhet med underrapportering av antall samfunnsøkonomiske analyser fra store, komplekse virksomheter som resultat. Svært mange virksomheter svarer imidlertid at de ikke har bestilt eller gjennomført analyser, og det i seg selv er et funn.

En oppsummering av undersøkelsen finner du i Tabell 3 under.

Tabell 3: Oppsummering av etatenes/virksomhetenes svar på undersøkelse om gjennomføring, bestilling og bruk av samfunnsøkonomiske analyser

| Overordnet departement eller annen enhet | | Antall svar/ antall spurte | Svar- prosent | Antall virksomh med/uten utførte analyser | Antall virksomh. med/uten bestilte analyser | Antall analyser utført internt | Antall analyser bestilte av eksterne |
|---|-----|-------------------------------|------------------|--|--|--------------------------------------|---|
| Statsministerens kontor | SMK | 1 / 1 | 100 % | 0 / 1 | 0 / 1 | 0 | 0 |
| Arbeids- og sosialdep. | ASD | 4 / 8 | 50 % | 2 / 2 | 0 / 4 | 11 | 0 |
| Barne-, likestillings- og inkluderingsdep. | BLD | 6 / 12 | 50 % | 0 / 6 | 1 / 5 | 0 | 1 |
| Finansdep. | FIN | 2 / 8 | 25 % | 1 / 1 | 0 / 2 | 1 | 0 |
| Forsvarsdep. | FD | 3 / 4 | 75 % | 0 / 3 | 1 / 2 | 0 | 1 |
| Helse- og omsorgsdep. | HOD | 5 / 11 | 45 % | 0 / 5 | 1 / 4 | 0 | ⁽¹⁾ 0+ |
| Justis- og beredskapsdep | JD | 11 / 20 | 55 % | 1 / 10 | 1 / 10 | 2 | ⁽²⁾ 0+ |
| Klima- og miljødep. | KLD | 3 / 4 | 75 % | 1 / 2 | 1 / 2 | ⁽³⁾ 5 | 3 |
| Kommunal- og moderniseringsdep. | KMD | 14 / 30 | 47 % | 0 / 14 | 1 / 13 | 0 | 2 |
| Kulturdep. | KUD | 9 / 16 | 56 % | 0 / 9 | 0 / 9 | 0 | 0 |
| Kunnskapsdep. | KD | 18 / 52 | 35 % | 3 / 15 | 4 / 14 | ⁽⁴⁾ 10+ | 3 |
| Landbruks- og matdep. | LMD | 3 / 6 | 50 % | 1 / 2 | 0 / 3 | 2 | 0 |
| Nærings- og fiskeridep. | NFD | 7 / 14 | 50 % | 3 / 4 | 0 / 7 | ⁽⁵⁾ 7+ | 0 |
| Olje- og endergidep. | OED | 0 / 2 | 0 % | - | - | - | - |
| Samferdselsdep. | SD | 4 / 7 | 57 % | 3 / 1 | 3 / 1 | ⁽⁶⁾ 18+ | ⁽⁶⁾ 9+ |
| Utenriksdep. | UD | 0 / 2 | 0 % | - | - | - | - |
| Den høyere påtalemyndighet | | 8 / 12 | 67 % | 0 / 8 | 0 / 8 | 0 | 0 |
| Stortinget | | 1 / 2 | 50 % | 0 / 1 | 0 / 1 | 0 | 0 |
| Totalt | | 99 / 211 | 47 % | 15 / 84 | 13 / 86 | 56+ | 19+ |

(1) HOD: Statens legemiddelverk evaluerer en rekke legemiddeløkonomiske analyser utført av legemiddelindustrien. Disse analysene er en spesialisert form for samfunnsøkonomiske analyser. Disse er en del

av beslutningsgrunnlaget for opptak av legemidler på forhåndsgodkjent refusjon (blåresept) og innføring av nye legemidler i sykehus. Antallet slike analyser er ikke spesifisert og er representert med +.

(2) JD: Én virksomhet har krysset av for å ha bestilt analyser uten å spesifisere antallet eksakt. Representert med +

(3) KLD: Én virksomhet har rapportert 5 store og en rekke mindre analyser (uspesifisert antall). Det uspesifiserte antallet er representert med +.

(4) KD: To universiteter/høyskoler har krysset av for å ha gjennomført analyser for intern bruk uten at antallet er spesifisert. En tredje har nevnt at slike analyser sannsynligvis er gjennomført. Disse er representert med +.

(5) NFD: Én virksomhet har rapportert å ha gjennomført noen få fullstendige samfunnsøkonomiske analyser uten å spesifisere antallet. Disse er representert med +.

(6) SD: Antallet her inkluderer ikke samfunnsøkonomiske analyser fra Statens vegvesen/Vegdirektoratet som rapporterer at de gjennomfører et stort antall uten å spesifisere det nærmere. Disse er representert med +.

I likhet med departementene ser det ut til at også virksomhetene bruker det de selv kaller «samfunnsøkonomiske vurderinger» hvor de beskriver og eventuelt tallfester noen kostnader og eventuelt nyttevirksomheter, uten at dette settes sammen til en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse der tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet vurderes:

«Det gjøres analyser til internt bruk som gjerne ligger i «gråsonen» av hva man kaller samfunnsøkonomisk analyse, men legger man veilederen til grunn så er svaret nei – Veilederen er omfattende.»

«I några av våra externa uppdrag samt analyser för internt bruk finns resonemang i samhällsekonomska termer, men inga formella samhällsekonomska analyser har genomförts, där försök har gjorts att kvantifiera mest möjligt.»

«Vi gjennomfører sjeldent samfunnsøkonomiske analyser, på en eksplisitt måte i DFØ forstand. Det gjennomføres imidlertid analyser i tilmålt forstand, ved at vi vurderer hva ting gjør av nytte for og hva ting koster for de aktuelle stakeholdere, og tar dette med i betraktning før beslutninger fattes.»

En annen type kommentar som går igjen er at virksomheten ikke fatter beslutninger av en type der samfunnsøkonomiske analyser er nødvendig. Om dette er reelt er det vanskelig å bedømme.

«Både mål, tiltak og metode for vår verksemd er på dei fleste område bestemt på førehand og av overordna styresmakter. Alternativa er derfor få. Men dette utelukkar sjølvsagt ikkje at ei samfunnsøkonomisk analyse av både oppgåver og tiltak kunne vore både nyttig og, ikkje minst, interessant.»

«I henhold til «veileder i samfunnsanalyse» fra DFØ og oppgavebeskrivelsen i denne omfattes virksomheten i liten grad av problemstillingene.»

«Virksomhetens retning og oppgaveløsning vil i all hovedsak være styrt via «bestillinger» fra styrende departement. Virksomhetens produksjon er dermed innrettet mot de bestillinger som fremkommer i tildelingsbrev og andre styrende dokumenter.»

«Vårt institutt er en liten og oversiktlig institusjon og har ikke behov for slike analyser.»

Hovedfunn

Basert på svarene vi har mottatt på spørreundersøkelsen trekker vi slutningen at det generelt gjennomføres svært få samfunnsøkonomiske analyser både i departementene og i virksomhetene. Det ser ut til at bruk av samfunnsøkonomiske analyser som beslutningsgrunnlag ikke er innarbeidet praksis generelt i staten. I myke sektorer, som for eksempel i kunnskapssektoren og omsorgssektoren, ser det ut til å være et mindre omfang av analyser enn i «harde» sektorer som har flere og større investeringer og anskaffelser med store budsjettvirkninger.

Flere departementer og virksomheter rapporterer at de gjennomfører det de kaller «samfunnsøkonomiske vurderinger». Disse setter dog ikke sammen nytte- og kostnadsvirkninger på en systematisk måte for å finne ut om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Å gjennomføre en «full samfunnsøkonomisk analyse» oppfattes som både tidkrevende, komplisert og i mange tilfeller lite relevant.

Det er vanskelig å ha noen formening om hvor mange samfunnsøkonomiske analyser som burde vært gjennomført (A+B+C i Tabell 1). Muligens er det et antall virksomheter som ikke foretar beslutninger av en karakter der slike analyser er påkrevd. Dette gjelder imidlertid ikke for alle virksomheter og spesielt ikke for departementene. Det kan derfor tyde på at det er behov for klarere krav/ mindre skjønn om når en samfunnsøkonomisk analyse skal gjøres som del av forhåndsutredningen av tiltak.

2) Samfunnsøkonomiske analyser registrert i DOFFIN

DOFFIN (Database for offentlige innkjøp) er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (www.doffin.no). Her er det lovpålagt å publisere informasjon knyttet til konkurranser underlagt Lov om offentlige anskaffelser. Kunngjøringene gjelder oppdrag med verdi over kr. 500.000 (nasjonal terskelverdi). I databasen forventet vi dermed å finne utlysninger av større utredningsoppdrag på samfunnsøkonomiske analyser. Utlysninger av mindre omfang er ikke per d.d. samlet i en database.

Vi ønsket å kartlegge antall bestilte samfunnsøkonomiske analyser i en avgrenset periode. Vi benyttet også anledningen til å undersøke om de bestilte rapportene også er blitt registrert inn på Evalueringsportalen, som er en database for evalueringer utført på oppdrag fra departementer og statlige virksomheter.

Metodisk tilnærming

En rask gjennomgang viste at tallet på bestilte samfunnsøkonomiske analyser var relativt lavt i databasen. For å unngå eventuelle avvik som kan oppstå i enkeltår, valgte vi dermed å kartlegge antallet utlysninger for flere år. Perioden 2010-2013 ble valgt. Vi brukte "tilbudsfrist" som dato for å avgrense søket til det enkelte år.

Vi søkte på ordet "*samfunnsøkonomisk*" da dette er det mest unike begrepet som kan identifisere samfunnsøkonomiske analyser og da det også fanger opp andre ord enn "analyse" (som utredning, rapport ol.). Vi testet i tillegg flere ulike søkeord for å vurdere om oppdragsgiver benytter andre begreper når de ønsker å bestille en samfunnsøkonomisk analyse⁴.

Resultater

Over en fireårsperiode (2010-2012) ble det utlyst 20 samfunnsøkonomiske analyser på DOFFIN. 9 av de 20 ble bestilt i 2013. De samfunnsøkonomiske analysene ble bestilt av sju ulike departementer og 8 virksomheter. Dette gir en god spredning mellom ulike sektorer.

⁴ Søkeord som ble testet uten å gi funn var: 'forhåndsevaluering', 'kost-nytte', 'konsekvensutredning', 'konsekvensanalyse' og 'appraisal'

Tabell 4: Resultat: Anskaffelser av samfunnsøkonomiske analyser registrert på Doffin i 2010-2013

| År | Totalt antall treff | Antall samf.øk. analyser | Oppdragsgiver |
|---------------------------------|---------------------|--------------------------|--|
| 2010 | 7 | 3 | Miljøverndepartementet |
| | | | Nærings- og handelsdepartementet |
| | | | Vegdirektoratet |
| 2011 | 9 | 6 | Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: |
| | | | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: |
| | | | Kulturdepartementet |
| | | | Statens bygningstekniske etat |
| | | | Kommunal- og regionaldepartementet: |
| 2012 | 6 | 2 | Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) |
| | | | Landbruks- og matdepartementet |
| 2013 | 21 | 9 | Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) |
| | | | VOX |
| | | | Kommunal- og regionaldepartementet |
| | | | Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet |
| | | | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap |
| | | | Kystverket |
| | | | Skatteetaten |
| Fylkesmannen i Oslo og Akershus | | | |
| Totalt | 43 | 20 | |

Hovedfunn

Det ser ut til at det årlig utlyses relativt få store oppdrag på gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser (analyser som ikke er omfattet av KS-ordningen).

3) Samfunnsøkonomiske analyser registrert i Evalueringsportalen

Evalueringsportalen er en database som samler og gjør evalueringer som er utført på oppdrag fra departementer og andre statlige virksomheter tilgjengelig for allmennheten (www.evalueringsportalen.no). I følge pliktavleveringsloven skal alle virksomheter, både offentlige og private, sende inn allment tilgjengelige dokumenter til Nasjonalbiblioteket. Når virksomhetene registrerer dokumenter i Evalueringsportalen, avleverer de dem også i henhold til pliktavleveringsloven.

Databasen inneholder mange typer evalueringer. Samfunnsøkonomiske analyser skal også registreres i portalen. Det er oppdragsgiver som har ansvaret for å registrere evalueringene inn i portalen.

Vi ønsket å bruke Evalueringsportalen til å kartlegge omfanget av samfunnsøkonomiske analysene som har vært utført av eksterne utredere på oppdrag fra virksomheter og departementer (felt A i Tabell 1).

Metodisk tilnærming

Vi sorterte evalueringsportalens innhold etter analysetype og dato og fikk en årlig oversikt over antall dokumenter registrert som samfunnsøkonomiske analyser. For å undersøke sammenhengen mellom oppdrag utlyst i DOFFIN (se delprodukt 2) og samfunnsøkonomiske analyser registrert i Evalueringsportalen, undersøkte vi registreringer i perioden 2011-2013. Alle dokumentene som var registrert som samfunnsøkonomiske analyser i perioden ble vurdert i henhold til kriteriene for en samfunnsøkonomisk analyse (se Vedlegg 2 og 3).

Resultater

Tabell 5: Resultat: Samfunnsøkonomiske analyser registrert i Evalueringsportalen 2011-2013

| År | Antall registrerte samfunnsøkonomiske analyser | Vurdert som feilregistrering (andre typer evaluering) | Brutto antall samfunnsøkonomiske analyser* | KVU (konseptvalg-utredning under KS) | Strategiske konsekvensvurderinger | Samfunnsøkonomisk analyser |
|---------------|--|---|--|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| 2011 | 41 | 38 | 3 | 1 | 0 | 2 |
| 2012 | 37 | 25 | 12 | 2 | 9 | 1 |
| 2013 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totalt | 83 | 68 | 15 | 3 | 9 | 3 |

* Etter definisjonen i Vedlegg 2 og 3

Svært mange av evalueringene som var registrert som samfunnsøkonomiske analyser i portalen oppfylte ikke kriteriene for en slik analyse.

I 2011 finner vi 41 evalueringer registret som samfunnsøkonomiske analyser. Ved undersøkelse finner vi imidlertid at bare 2 tilfredsstillt kravet til en slik analyse (i tillegg til 1 konseptvalgutredning, KVU under KS-ordningen).

I 2012 fant vi totalt 10 samfunnsøkonomiske analyser. Herav er det 9 strategiske konsekvensutredninger. Disse ble registrert som en egen kategori. Strategiske

konsekvensutredninger har svært mange elementer til felles med en samfunnsøkonomisk analyse. De vurderer imidlertid hovedsakelig kostnadssiden ved et tiltak, og ser derfor ikke på tiltakets samfunnsøkonomisk lønnsomhet (sammenstiller ikke «alle» tiltakets nytte- og kostnadsvirkninger). Vi har derfor rapportert disse analysene separat fra antallet samfunnsøkonomiske analyser.

I 2013 var det kun registrert 5 samfunnsøkonomiske analyser i portalen. Etter vår vurdering må alle disse betegnes som andre typer evalueringer og dermed som feilregistrert. Det har vist seg at registrering inn i portalen kan skje svært lenge i etterkant av gjennomførte analyser. Det kan derfor være at antallet i 2013 kan ende opp høyere enn det vi har registrert.

Det er opplagt at mange evalueringer registreres feil i kategorien «samfunnsøkonomiske analyser». Dette kan skyldes uklarhet rundt begrepet «samfunnsøkonomisk analyse» eller at de som registrerer inn evalueringer ikke har nok kunnskap om disse analysene til å kategorisere dem riktig. Dette kan derfor finnes samfunnsøkonomiske analyser som er feilregistrert i andre evalueringskategorier og som derfor ikke er talt med i våre resultater.

Hovedfunn

Samfunnsøkonomiske analyser anskaffet fra eksterne utredere skal registreres i Evalueringsportalen. Vi finner kun et svært lavt antall reelle samfunnsøkonomiske analyser i portalen i tidsrommet 2011-2013. Det kan indikere at det gjennomføres relativt få analyser av eksterne utredere på oppdrag fra statlige departementer og virksomheter. Det ser imidlertid ut til at ikke alle analysene som utføres fanges opp i Evalueringsportalen og at flere analyser kan være feilregistrert. Portalen gir derfor ikke et fullstendig bilde av antall eksternt utførte samfunnsøkonomiske analyser.

4) Samfunnsøkonomiske analyser i alminnelige høringer

Å ha en sak ute på høring vil si at departementet ønsker å “høre” hva berørte parter (offentlige og private institusjoner, organisasjoner og andre departementer) har å si til et forslag som man arbeider med. Saker sendes på høring blant annet fordi «Saker skal opplyses så godt som mulig før beslutninger fattes» (ref. Forvaltningsloven).

*Utredningsinstruksen*⁵ gir pålegg om at de økonomiske og administrative, samt andre relevante og vesentlige konsekvenser av et foreslått offentlig tiltak, skal utredes av den instansen som har ansvaret for saken. Den gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen sier at hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet og at konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig.

Med bakgrunn i kravene i utredningsinstruksen bør noen høringer inneholde en *samfunnsøkonomisk analyse* (eventuelt en *forenklet analyse*).

Vi ønsket med dette delproduktet å finne ut hvor mange høringer som bør inneholde en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse i henhold til *Utredningsinstruksen*. I tillegg ønsket vi kunnskap om hvor mange høringer som faktisk inneholdt en samfunnsøkonomisk analyse (eller forenklet analyse). Ved å sammenligne disse to størrelsene får vi et anslag på hvor mange høringer som dermed, i henhold til *utredningsinstruksen*, har mangelfulle beslutningsgrunnlag (se felt C i Tabell 1). Vi ønsket også å innhente kunnskap om kvaliteten på analysene av de økonomiske og administrative virkningene i alle høringene.

Metodisk tilnærming

Vi tok for oss alle høringer i 2013⁶ og forsøkte å besvare følgende spørsmål:

1. Trenger høringen en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse?
2. Hva er kvaliteten på analysen av de økonomiske og administrative virkningene?
3. Hvis høringen inneholder en samfunnsøkonomisk analyse, hvilken kvalitet har den?

Når bør en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse inngå som en del av høringer?

I *utredningsinstruksen* det tydelig definert at “Når arbeidet med en sak begynner, skal det foretas en forhåndsvurdering av forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser”, og at “Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser”. *Utredningsinstruksen* sier videre at «Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning». Denne formuleringen åpner for skjønn og gjør at det kan eksistere ulike oppfatninger av når en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse skal inngå som en del av beslutningsgrunnlaget. Vi har her gjort et forsøk på å operasjonalisere dette kravet.

For å vurdere om foreslåtte tiltak trenger en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse eller ikke, har vi brukt *utredningsinstruksen*, den nylig lanserte “*Veileder for samfunnsøkonomiske*

⁵ «Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget», med korttittel *utredningsinstruksen*, ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005.

⁶ Høringer: <http://www.regjeringen.no/nb/dok/hoeringer/horingsfristrapport/horingsfrister-for-2013.html?id=750067>

analyser” og den britiske “*Impact Assessment Toolkit – How to do an Impact Assessment*”. Ut fra disse dokumentene har vi for denne rapportens formål utarbeidet tre kriterier for når et beslutningsgrunnlag bør inneholde en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse.

En samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse bør utarbeides dersom:

- 1) Tiltaket er omfattende. Det vil si at det:
 - a) Påvirker mange grupper i liten grad, eller
 - b) Påvirker få grupper i stor grad, eller
 - c) Påvirker mange grupper i stor grad
- 2) Tiltakets virkninger er usikre
- 3) Tiltakets virkninger er irreversible

Etter vår oppfatning er det ikke i tråd med utredningsinstruksen å utelate en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse for tiltak som faller innunder ett eller flere av kriteriene. Dette er fordi beslutningstaker og offentligheten da ikke får tilgang til tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvordan lovforslaget vil påvirke ulike aktører i samfunnet. Kriteriene vi har brukt for å vurdere om en høring trenger en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse er utformet for å vurdere mange høringer på relativt kort tid. Ved å bruke flere og mer nyanserte kriterier, ville vi sannsynligvis kunnet få et mer presist og nyansert svar på om en høring har behov for en slik analyse.

Vi har gjennomgått 263 av totalt 280 høringer i 2013. De 17 høringene vi ikke har vurdert er høringer tilsendt fra utenlandske myndigheter, NOUer, strategiske konsekvensutredninger og høringer relatert til KS-ordningen.

Når vi gjennomgikk høringene, har vi lest hele høringsbrevet og delen i høringsnotatet som omhandler økonomiske og administrative konsekvenser. Dersom høringsnotatet ikke har et slikt kapittel, har vi skimlet etter lignende kapitler med lignende innhold. Dersom høringsnotatet har referert til vedlagte dokumenter, er de blitt lest på samme måte. Dersom høringen refererer til samfunnsøkonomiske analyser, er de lest.

Resultater

Høringer med behov for en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse

Vi vurderte at 172 av de 263 høringer burde hatt en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse som del av beslutningsgrunnlaget. Nærmere informasjon rundt den metodiske fremgangsmåten som er brukt finnes i Vedlegg 2.

Kvalitet på analyser av økonomiske og administrative virkninger

De 172 høringene som ble vurdert til å trenge en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse, har blitt inndelt i fire kategorier. De første tre kategoriene er kategorier for høringer med analyser av de økonomiske og administrative virkningene som holder et lavere nivå enn samfunnsøkonomiske analyser. Den fjerde kategorien er for høringer som inneholder en samfunnsøkonomisk analyse som beslutningsgrunnlag.

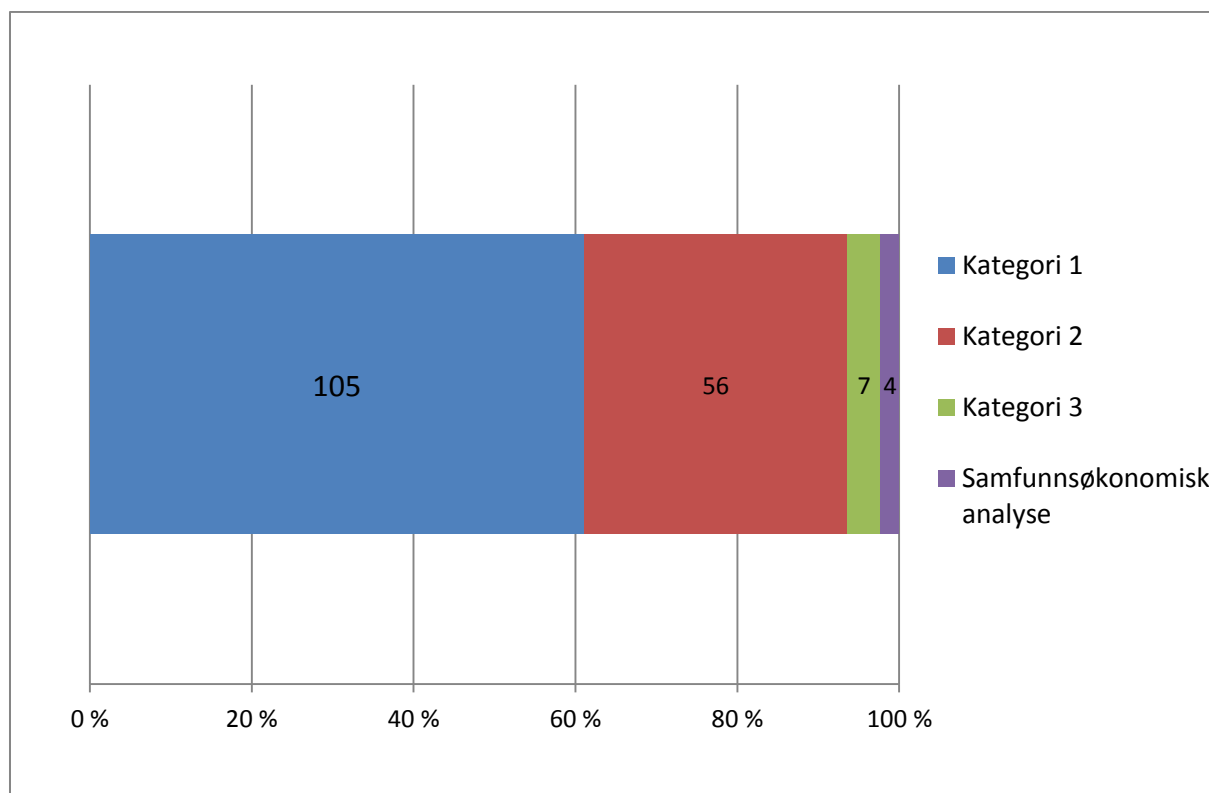
Kjennetegn ved de fire kategoriene er nærmere beskrevet i tabell 6. For en utdypende drøfting om kategoriernes egenskaper og avgrensning, se vedlegg 2.

Tabell 6: Kategoriene for analyser av de økonomiske og administrative virkningene.

| Kategori | Kjennetegn |
|----------|---|
| 1 | Kategorien inneholder analyser av de økonomiske og administrative virkningene med f.eks. følgende kjennetegn - Virkninger ikke nevnt - Administrative og økonomiske virkninger beskrevet som «ikke vesentlige konsekvenser» eller med lignende fraser - Kun budsjettkostnader er vurdert |
| 2 | Kategorien inneholder analyser av de økonomiske og administrative virkningene med <u>minst én</u> av de følgende bestanddelene - Nytte er vurdert og forsøkt tallfestet (ikke nødvendigvis verdsatt i kroner) - Kostnader utover budsjettkostnader er vurdert og forsøkt tallfestet (ikke nødvendigvis verdsatt i kroner) - Ulike grupper som påvirkes av nytte/kostnad er identifisert Forenklede analyser vil falle under denne kategorien. |
| 3 | Analysen av de økonomiske og administrative virkningene inneholder de tre bestanddelene nevnt i kategori 2, og har gått langt i å tallfeste og verdsette virkningene. Informasjonen er ikke satt i system på en slik måte at det kan sies å være en samfunnsøkonomisk analyse. |
| 4 | Samfunnsøkonomiske analyser. Analysene skal som minstemål ha vurdert samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltak(ene), |

Fordelingen med hensyn til kvalitet på analysene av økonomiske og administrative virkninger i de 172 høringene som bør inneholde en samfunnsøkonomisk analyse, er vist i Figur 1.

Figur 1: Fordelingen av kvaliteten på de 172 høringene som vi har vurdert at bør ha en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse som del av beslutningsgrunnlaget. Kategori 1 er lavest kvalitet, samfunnsøkonomisk analyse er høyest.



Grafen i Figur 1 viser at 105 av de 172 høringer som burde hatt en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse, mangler en analyse av de økonomiske og administrative virkningene eller har en analyse som holder en svært lav kvalitet. 67 av de 172 har analyser av de administrative og økonomiske virkningene som har en kvalitet lik 2 eller høyere. Kun 4 av de 67 høringene inneholder en samfunnsøkonomisk analyse.

Kvalitet på samfunnsøkonomiske analyser i høringer

Kun 4 av de 263 vurderte høringene i 2013 hadde en samfunnsøkonomisk analyse som en del av beslutningsgrunnlaget. Et slikt utvalg er for lite til å utarbeide et rammeverk for å vurdere kvaliteten på samfunnsøkonomiske analyser. Vi har dermed vurdert samtlige samfunnsøkonomiske analyser som case-studier.

Case-studiene vurderer utvalgte, målbare komponenter av en samfunnsøkonomisk analyse. Disse komponentene er laget med utgangspunkt i arbeidsfasene i DFØs «Veileder for samfunnsøkonomiske analyser».

Kvaliteten på de få analysene som er gjennomført er vurdert til å være gjennomgående god.

Tabell 7: Case-studie av den samfunnsøkonomiske analysen i høringen “Revidert forslag til forskrift om markedsføring rettet mot barn og unge av usunn mat og drikke”. Samfunnsøkonomisk analyse implementert i høringsnotatet.

| Ansvarlig virksomhet | Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet |
|---|--|
| Høringsdato/høringsfrist | 16.05.2013/23.08.2013 |
| Produsent | Internt produsert med bistand fra DFØ |
| Berørte grupper | Barn og unge, mat- og drikkevarebransjen, reklame- og markedsføringsbransjen, Helsedirektoratet, Markedsrådet. |
| Beskrivelse: | |
| <p>Samfunnsøkonomisk analyse av ett tiltak. Samfunnsproblemet er beskrevet. Nullalternativet er beskrevet som en videreføring av dagens situasjon (status quo). Det foreligger ingen spesifikk beskrivelse av samfunns målet i delen som omhandler den samfunnsøkonomiske analysen, men vi tolker teksten til at målet er å forebygge overvekt og ikke-smittsomme sykdommer på lang sikt. Alle vesentlige virkninger er tallfestet og prissatt så langt som vi ser det hensiktsmessig. Ikke-tallfestede virkninger er beskrevet verbalt. Det foreligger ingen virkninger som er tallfestet og vurdert ved pluss-minusmetoden eller lignende metoder. Fordelingsvirkningene er gitt en kort, verbal beskrivelse, og tiltakets skattekostnad er beregnet. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er utregnet og vurdert i lys av et optimistisk og pessimistisk scenario. Det følger en samlet vurdering av tiltaket som kunne gitt grunnlag for en sammenligning og anbefaling dersom mer enn et tiltak ble vurdert. Forutsetningene for vurderingen er tydeliggjort. Det er ikke vurdert noen risikoreducerende aktiviteter.</p> | |

Tabell 8: Case-studie av den samfunnsøkonomiske analysen i høringen “Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk”. Den samfunnsøkonomiske analysen “Samfunnsøkonomisk analyse av ny organisering av brann- og redningsvesenet” er vedlagt høringsbrevet.

| Ansvarlig virksomhet | Justisdepartementet |
|--|--|
| Høringsdato/høringsfrist | 13.12.2013/17.02.2014 |
| Produsent | Oslo Economics |
| Berørte grupper | Brann- og redningsvesen, Kommunene, Staten |
| <p>Beskrivelse: Samfunnsøkonomisk analyse av tre ulike tiltak, hvor tiltakene til en viss grad er ulike versjoner av samme tiltak. Samfunnsproblemet er ikke beskrevet. Bakgrunnen for oppdraget er å legge fram et forslag om hvordan de samlede ressursene i brann- og redningsvesenet kan utnyttes best mulig og i samhandling med andre beredskapsaktører. Vi tolker dermed at målet for tiltaket er å best mulig utnytte de samlede ressursene i brann- og redningsvesenet. Nullalternativet er beskrevet som en videreføring av dagens situasjon, med en viss økning av antallet kommuner som inngår samarbeid. Nyttegevinsten er regnet ut som summen av frigjorte personellressurser og administrasjon, mens kostnadene ved omorganiseringen er beregnet ved pluss-minusmetoden. Andre ikke-prissatte effekter er også vurdert ved pluss-minusmetoden. Skattekostnad er tatt med i beregningen. Det presenteres en samlet vurdering med anbefaling av tiltak. Det er gjort en enkel analyse av fordelingsvirkningene, og kompensierende aktiviteter er ikke vurdert. Usikkerhet er vurdert for alle tiltakene. Forutsetningene for analysen er synliggjort.</p> | |

Tabell 9: Case-studie av den samfunnsøkonomiske analysen i høringen “Endringer i eForvaltningsforskriften - Digital kommunikasjon som hovedregel”. Den samfunnsøkonomiske analysen “Sikker digital post fra det offentlige” er referert til i høringsnotatet.

| Ansvarlig virksomhet | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
|--|---|
| Høringsdato/høringsfrist | 11.06.2013/13.09.2013 |
| Produsent | Internt produsert med bistand fra Oslo Economics, “Sikker digital post fra det offentlige” |
| Berørte grupper | Offentlige virksomheter, næringslivet, tilbydere av digitale postløsninger, innbyggere som mottar post fra det offentlige |
| <p>Beskrivelse: Samfunnsøkonomisk analyse av tre tiltak. Det overordnede behovet er definert; at offentlig post på en sikker måte skal distribueres digital til alle typer mottakere. Vi tolker samfunnsproblemet som mangelen av at offentlig post på en sikker måte skal distribueres digitalt til alle typer mottakere. Nullalternativet er beskrevet som en videreføring av dagens situasjon, med høyde for at allerede planlagte tiltak gjennomføres og at virksomheter eller sektorer selv kan gjennomføre tiltak. De vesentlige virkningene er tallfestet og prissatt. De ikke-prissatte virkningene er vurdert ved bruk av pluss-minusmetoden.</p> | |

Skattekostnad er beregnet.
 Usikkerhetsfaktorer er beregnet for alle tre tiltakene.
 Det er gitt en vurdering av alle tiltakene separat, men en sammenstilling av disse resultatene med rangering er ikke presentert.
 Ett av tiltakene er anbefalt.
 Forutsetningene for analysen er synliggjort.

Tabell 10: Case-studie av den samfunnsøkonomiske analysen i høringen “Forslag om samordning av statlige innkjøp”. Den samfunnsøkonomiske analysen “Gevinstpotensial ved samordning av statlige kjøp – en samfunnsøkonomisk analyse” er delvis implementert i høringsnotatet.

| Ansvarlig virksomhet | Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) |
|--|--|
| Høringsdato/høringsfrist | 04.09.2013/10.12.2013 |
| Produsent | Oslo Economics |
| Berørte grupper | Statlige virksomheter, Samordningsenheten, konkurransetilsynet, tilbydere av varer og tjenester til det offentlige |
| Beskrivelse: | |
| <p>Samfunnsøkonomisk analyse av to ulike versjoner av samme tiltak.</p> <p>Ingen eksplisitt beskrivelse av samfunnsproblemet som eventuelt skal løses av tiltakene. Vi antar at samfunnsproblemet er best beskrevet med setningen “Det finnes i dag statlig innkjøpssamarbeid innen flere bransjer, men ingen felles statlig samordning av innkjøp på tvers av sektorer”.</p> <p>Det er definert hva samfunns målet kan være, men ikke hva det er definert som i denne analysen.</p> <p>Nullalternativet antar en videreføring av dagens situasjon uten en sentral samordningsenhet, med en svak reduksjon i priser over tid og økte transaksjonskostnader som følge av økt bemanning.</p> <p>Alle vesentlige virkninger er tallfestet og prissatt.</p> <p>De ikke-tallfestede virkningene er vurdert ved bruk av pluss-minusmetoden.</p> <p>Skattekostnad er beregnet.</p> <p>Usikkerhetsfaktorer vurdert for begge tiltakene.</p> <p>Det er gitt en samlet vurdering.</p> <p>På bakgrunn av den samlede vurderingen er det anbefalt tiltak.</p> <p>Fordelingseffekter er beskrevet verbalt i eget kapittel. Forutsetningene for analysen er synliggjort.</p> | |

Hovedfunn

Av de 263 høringene som ble sendt ut i 2013, har vi ved bruk av vår operasjonalisering vurdert at 172 trenger en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse dersom de skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen.

Av de 172 høringene hadde 105 høringer enten analyser av de økonomiske og administrative virkningene som holdt en svært lav kvalitet, ingen analyse av disse virkningene eller en antagelse om at forslaget ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative virkninger.

Det var 4 høringer som hadde en samfunnsøkonomisk analyse vedlagt. De er presentert separat som casestudier. De 4 analysene utgjør et for lite utvalg til å gi et representativt bilde, men vi vurderer kvaliteten på disse til å være gjennomgående god.

Oppsummering av funn

Vi har undersøkt omfanget av og kvaliteten på samfunnsøkonomiske analyser brukt som beslutningsgrunnlag i statsforvaltningen. Omfanget (kvantiteten) undersøkte vi med utgangspunkt i Tabell 1 i innledningen som er gjengitt igjen under. De ulike delproduktene i undersøkelsen har gitt oss funn knyttet til de ulike feltene i tabellen.

Tabell 1: Datauniverset for undersøkelsen av omfanget av samfunnsøkonomiske analyser

| Beslutningsgrunnlag der en samfunnsøkonomisk analyse bør være inkludert | | | | |
|---|--|---|--|----------------------------------|
| | | Med samfunnsøkonomiske analyser utført av eksterne utredere | Med samfunnsøkonomiske analyser utført av interne utredere | Uten samfunnsøkonomiske analyser |
| Offentlige tiltak | - Investeringer under 750 mill. kr. - Anskaffelser av varer og tjenester - Regelverk og forskrifter - Omstillinger - Reformert | A | B | C |
| | Investeringer over 750 mill. kr. | KS-ordning | | |

Vi har ikke utarbeidet en metode for å vurdere kvaliteten på de ulike samfunnsøkonomiske analysene, men de er presentert som case-studie i kapittel 4. Kvaliteten vurderes til å være gjennomgående god.

Felt A – Samfunnsøkonomiske analyser utført av eksterne utredere.

I spørreundersøkelsen til virksomheter og departementer om utførte og bestilte samfunnsøkonomiske analyser rapporterer virksomhetene at det har blitt bestilt 19 samfunnsøkonomiske analyser av eksterne utredere i 2013, i tillegg til et uspesifisert men antatt begrenset antall fra to virksomheter. Departementene opplyser at de har bestilt 16 samfunnsøkonomiske analyser i tillegg til et uspesifisert antall fra ett departement. Det samlede antallet bestilte analyser er høyere enn de 9 bestillingene av samfunnsøkonomiske analyser som vi finner i DOFFIN i 2013. En utlysning kan imidlertid bli effektivert i kalenderåret etter utlysningen, Det lavere antallet kan også indikere at flere av bestillingene har en økonomisk ramme for utførelsen som er for lav til at de registreres i DOFFIN. Til sammen 20 samfunnsøkonomiske analyser ble bestilt og registrert i DOFFIN i tidsrommet fra begynnelsen av 2010 til slutten av 2013.

Kommentarer fra spørreundersøkelsen tyder på at det er betydelig forskjell i hvordan uttrykket samfunnsøkonomisk analyse tolkes i de ulike virksomhetene og departementene. Mange sier de har gjort mer avgrensede «samfunnsøkonomiske vurderinger» som ikke er satt sammen til en fullstendig analyse der tiltakets samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vurdert.

I 2013 var det ikke registrert noen samfunnsøkonomiske analyser i Evalueringportalen. Dette indikerer at det gjennomføres få samfunnsøkonomiske analyser av eksterne utredere, men også at de samfunnsøkonomiske analysene som gjennomføres kun i begrenset grad registreres i Evalueringportalen (i kategorien samfunnsøkonomiske analyser).

I sakene sendt på høring var tre av de fire samfunnsøkonomiske analysene utført av eksterne utredere.

Felt B – Samfunnsøkonomiske analyser utført internt

Spørreundersøkelsen til virksomheter og departementer om utførte og bestilte samfunnsøkonomiske analyser viser at det har blitt utført 56 samt et (begrenset) uspesifisert antall samfunnsøkonomiske analyser internt i virksomhetene i 2013. I departementene er det gjennomført 6 samt et (begrenset) uspesifisert antall samfunnsøkonomiske analyser internt. I dokumentstudien av saker sendt på høring, er kun 1 av de 4 samfunnsøkonomiske analysene utført internt. Dette indikerer at de samfunnsøkonomiske analysene som gjennomføres brukes i andre sammenhenger enn i høringene.

Felt C – Beslutningsgrunnlag uten samfunnsøkonomiske analyser

Den eneste delanalysen som kan gi oss en indikasjon på størrelsen til felt C er dokumentstudien av saker sendt på alminnelig høring i 2013. Dokumentstudien viser at av de 172 sakene som var sendt på alminnelig høring og som i følge vår vurdering trenger en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse, har 105 av sakene ingen analyse eller en analyse av svært lav kvalitet. Kun 4 av de 172 høringene hadde en samfunnsøkonomisk analyse som en del av beslutningsgrunnlaget. Dette er i seg selv et bekymringsfullt resultat som kan indikere at størrelsen på C er stor.

Vedlegg 1: Spørreundersøkelse om samfunnsøkonomiske analyser

Til etatsleder/virksomhetsleder

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) skal gjennom våre tjenester bidra til å heve kompetansen om [samfunnsøkonomiske analyser](#) og gi råd til statlige virksomheter om hvordan slike analyser kan og bør gjennomføres.

Vi ønsker å innrette våre tjenester så de gir størst mulig effekt. For å lykkes med dette trenger vi kunnskap om hvor i staten det er etablert praksis for bruk av samfunnsøkonomiske analyser, og om hvor behovet for våre tjenester er størst. Derfor undersøker vi i hvilken utstrekning samfunnsøkonomiske analyser ble utført og brukt i statlige virksomheter og departementer i 2013 (referanseår).

Vi håper derfor du har tid til å svare på spørsmålene i skjemaet under her og sende e-posten tilbake til oss på epost analyse@dfo.no, senest innen **21. november 2014**.

Vi vil også gjerne at du svarer selv om din etat/virksomhet ikke har tatt i bruk samfunnsøkonomisk analyse. Dersom oppgaven med å fylle inn skjemaet fordeles, så presiser hvilken del av etaten/virksomheten som svarer.

Dersom vi kan kontakte dere nærmere om bruk av samfunnsøkonomiske analyser, så oppgi navn, telefon og e-post til en kontaktperson.

| | |
|---|--|
| Etat/virksomhet (avdeling/region): | |
| Overliggende departement: | |
| Kontaktperson: | |

| Har etaten/virksomheten utført og/eller bestilt én eller flere samfunnsøkonomiske analyser i 2013? | | |
|---|---|---|
| <i>NB: Kun analyser ferdigstilt i 2013 skal medregnes</i> | <i>Kryss av for det som passer best (flere kryss mulig)</i> | <i>Antall samfunnsøkonomiske analyser</i> |
| Ja , vi har utført analyser selv for intern bruk | | |
| Ja , vi har utført analyser for andre etater/virksomheter | | |
| Nei , vi har ikke utført slike analyser | | |
| Ja , vi har bestilt analyser av ekstern utreder | | |
| Nei , vi har ikke bestilt slike analyser | | |
| <i>Kommenter gjerne nærmere:</i> | | |

Ta gjerne kontakt om dere har spørsmål om undersøkelsen, eller les mer om samfunnsøkonomisk analyse på våre nettsider: <http://dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/>

Vi takker for hjelpen!

Vennlig hilsen Seksjon for analyse og evaluering, Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Til departementsråden

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) skal gjennom våre tjenester bidra til å heve kompetansen om [samfunnsøkonomiske analyser](#) og gi råd til statlige virksomheter og departementer om hvordan slike analyser kan og bør gjennomføres.

Vi ønsker å innrette våre tjenester så de gir størst mulig effekt. For å lykkes med dette trenger vi kunnskap om hvor i staten det er etablert praksis for bruk av samfunnsøkonomiske analyser, og om hvor behovet for våre tjenester er størst. Derfor undersøker vi i hvilken utstrekning samfunnsøkonomiske analyser ble utført og brukt i statlige virksomheter og departementer i 2013 (referanseår).

Vi håper derfor du har tid til å svare på spørsmålene i skjemaet under her og sende e-posten tilbake til oss på epost analyse@dfo.no, senest innen **21. november 2014**.

Dersom vi kan kontakte departementet nærmere om bruk av samfunnsøkonomiske analyser, så oppgi navn, telefon og e-post til en kontaktperson.

| Har departementet utført og/eller bestilt én eller flere samfunnsøkonomiske analyser i 2013? | | |
|---|---|---|
| <i>NB: Kun analyser ferdigstilt i 2013 skal medregnes</i> | <i>Kryss av for det som passer best (flere kryss mulig)</i> | <i>Antall samfunnsøkonomiske analyser</i> |
| Ja , vi har utført analyser selv for intern bruk | | |
| Ja , vi har utført analyser for andre | | |
| Nei , vi har ikke utført slike analyser | | |
| | | |
| Ja , vi har bestilt analyser av ekstern utreder | | |
| Nei , vi har ikke bestilt slike analyser | | |
| <i>Kommenter gjerne nærmere:</i> | | |

Ta gjerne kontakt om dere har spørsmål om undersøkelsen, eller les mer om samfunnsøkonomisk analyse på våre nettsider: <http://dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/>

Vi takker for hjelpen!

Vennlig hilsen Seksjon for analyse og evaluering
Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Tabell 10: Etater/virksomheter som har blitt forespurt om sin bruk og bestilling av samfunnsøkonomiske analyser i 2013

| Etat/virksomhet | Overliggende departement/nivå |
|--|-------------------------------|
| Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV | ASD |
| Arbeidsretten | ASD |
| Direktoratet for arbeidstilsynet | ASD |
| Petroleumstilsynet | ASD |
| Riksmekleren | ASD |
| Statens arbeidsmiljøinstitutt | ASD |
| Statens Pensjonskasse | ASD |
| Trygderetten | ASD |
| Barne-, ungdoms- og familieetaten | BLD |
| Barneombudet | BLD |
| Forbrukerombudet | BLD |
| Forbrukerrådet | BLD |
| Forbrukertvistutvalget | BLD |
| Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) | BLD |
| Likestillings- og diskrimineringsnemnda | BLD |
| Likestillings- og diskrimineringsombudet | BLD |
| Markedsrådet | BLD |
| Sentralenheten for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker | BLD |
| Statens institutt for forbruksforskning | BLD |
| Stiftelsen miljømerking | BLD |
| Agder statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Det nasjonale statsadvokatembetet | Den høyere påtalemyndighet |
| Hedmark og Oppland statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Hordaland statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Nordland statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Oslo statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Riksadvokaten | Den høyere påtalemyndighet |
| Rogaland Statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Troms og Finnmark statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Trøndelag statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Vestfold og Telemark statsadvokatembeter | Den høyere påtalemyndighet |
| Forsvarets forskningsinstitutt | FD |
| Forsvarsbygg | FD |
| Forsvarsstaben | FD |
| Nasjonal sikkerhetsmyndighet | FD |
| Direktoratet for økonomistyring | FIN |
| Finanstilsynet | FIN |
| Folketrygdfondet | FIN |
| Norges Bank | FIN |
| Skattedirektoratet | FIN |
| Statens innkreivingsentral | FIN |
| Statistisk sentralbyrå | FIN |
| Toll- og avgiftsdirektoratet | FIN |
| Bioteknologirådet | HOD |
| Helsedirektoratet | HOD |
| Nasjonalt folkehelseinstitutt | HOD |
| Norsk pasientskadeerstatning | HOD |
| Pasientskadenemnda | HOD |
| Statens helsepersonellnemnd | HOD |

| | |
|--|-----|
| Statens helsetilsyn | HOD |
| Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) | HOD |
| Statens legemiddelverk | HOD |
| Statens strålevern | HOD |
| Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) | HOD |
| Direktoratet for nødkommunikasjon | JD |
| Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap | JD |
| Domstoladministrasjonen | JD |
| Generaladvokaten | JD |
| Hovedredningssentralen i Nord-Norge | JD |
| Hovedredningssentralen i Sør-Norge | JD |
| Kontoret for voldsoffererstatning | JD |
| Kriminalomsorgsdirektoratet | JD |
| Namsfogden i Bergen | JD |
| Namsfogden i Oslo | JD |
| Namsfogden i Stavanger | JD |
| Namsfogden i Trondheim | JD |
| Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter | JD |
| Politidirektoratet | JD |
| Politihøgskolen | JD |
| Sivilforsvaret | JD |
| Statens sivilrettsforvaltning | JD |
| Sysselembannen på Svalbard | JD |
| Utlendingsdirektoratet (UDI) | JD |
| Utlendingsnemnda (UNE) | JD |
| Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo | KD |
| De nasjonale forskningsetiske komiteene | KD |
| Høgskolen i Bergen | KD |
| Høgskolen i Buskerud og Vestfold | KD |
| Høgskolen i Finnmark | KD |
| Høgskolen i Gjøvik | KD |
| Høgskolen i Harstad | KD |
| Høgskolen i Hedmark | KD |
| Høgskolen i Lillehammer | KD |
| Høgskolen i Molde | KD |
| Høgskolen i Narvik | KD |
| Høgskolen i Nesna | KD |
| Høgskolen i Nord-Trøndelag | KD |
| Høgskolen i Oslo og Akershus | KD |
| Høgskolen i Sør-Trøndelag | KD |
| Høgskolen i Telemark | KD |
| Høgskolen i Østfold | KD |
| Høgskolen i Ålesund | KD |
| Høgskolen Stord/Haugesund | KD |
| Høgskolen i Sogn og Fjordane | KD |
| Høgskolen i Volda | KD |
| Kunst- og designhøgskolen i Bergen | KD |
| Kunsthøgskolen i Oslo | KD |
| Lånekassen - Statens lånekasse for utdanning | KD |
| Meteorologisk institutt | KD |
| Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen | KD |
| Norges forskningsråd | KD |
| Norges Handelshøyskole | KD |
| Norges idrettshøgskole | KD |
| Norges musikkhøgskole | KD |

| | |
|--|-----|
| Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU) | KD |
| Norges Veterinærhøgskole | KD |
| Norgesuniversitetet | KD |
| Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) | KD |
| Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) | KD |
| NOVA | KD |
| Sameskolen for midt-Norge | KD |
| Samisk høgskole | KD |
| Samisk videregående skole | KD |
| Samisk videregående skole og reindriftskole | KD |
| Samordna opptak | KD |
| Senter for IKT i utdanningen | KD |
| Senter for internasjonalisering av utdanning | KD |
| Universitetet for miljø- og biovitenskap | KD |
| Universitetet i Agder | KD |
| Universitetet i Bergen | KD |
| Universitetet i Nordland | KD |
| Universitetet i Oslo | KD |
| Universitetet i Stavanger | KD |
| Universitetet i Tromsø | KD |
| Utdanningsdirektoratet | KD |
| Veia - Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører | KD |
| Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk | KD |
| Miljødirektoratet | KLD |
| Norsk Polarinstitutt | KLD |
| Riksantikvaren | KLD |
| Datatilsynet | KMD |
| Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) | KMD |
| Direktoratet for byggkvalitet | KMD |
| Direktoratet for forvaltning og IKT | KMD |
| Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktutvikling | KMD |
| Fylkesmannen i Aust-Agder | KMD |
| Fylkesmannen i Buskerud | KMD |
| Fylkesmannen i Finnmark | KMD |
| Fylkesmannen i Hedmark | KMD |
| Fylkesmannen i Hordaland | KMD |
| Fylkesmannen i Møre og Romsdal | KMD |
| Fylkesmannen i Nordland | KMD |
| Fylkesmannen i Nord-Trøndelag | KMD |
| Fylkesmannen i Oppland | KMD |
| Fylkesmannen i Oslo og Akershus | KMD |
| Fylkesmannen i Rogaland | KMD |
| Fylkesmannen i Sogn og Fjordane | KMD |
| Fylkesmannen i Sør-Trøndelag | KMD |
| Fylkesmannen i Telemark | KMD |
| Fylkesmannen i Troms | KMD |
| Fylkesmannen i Vest-Agder | KMD |
| Fylkesmannen i Vestfold | KMD |
| Fylkesmannen i Østfold | KMD |
| Galdú - Kompetansesenter for urfolks rettigheter | KMD |
| Husbanken | KMD |
| Husleietvistutvalget | KMD |
| Internasjonalt fag- og formidlingscenter for reindrift | KMD |
| Samediggi/Sametinget | KMD |
| Statens kartverk | KMD |

| | |
|--|-----|
| Statsbygg | KMD |
| Arkeologisk museum i Stavanger | KUD |
| Arkivverket | KUD |
| Det praktisk-teologiske seminar | KUD |
| Kirkerådet | KUD |
| KORO Kunst i offentlige rom | KUD |
| Lotteri- og stiftelsestilsynet | KUD |
| Medietilsynet | KUD |
| Nasjonalbiblioteket | KUD |
| Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider | KUD |
| Norsk filminstitutt | KUD |
| Norsk Kulturminnefond | KUD |
| Norsk kulturråd | KUD |
| Norsk lokalhistorisk institutt | KUD |
| Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek | KUD |
| Opplysningsvesenets fond | KUD |
| Rikskonsertene | KUD |
| Riksteatret | KUD |
| Språkrådet | KUD |
| Bioforsk | LMD |
| Landbruksdirektoratet | LMD |
| Mattilsynet | LMD |
| Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning | LMD |
| Norsk institutt for skog og landskap | LMD |
| Veterinærinstituttet | LMD |
| Brønnøysundregistrene | NFD |
| Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard | NFD |
| Fiskeridirektoratet | NFD |
| Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) | NFD |
| Havforskningsinstituttet | NFD |
| Innovasjon Norge | NFD |
| Justervesenet | NFD |
| Konkurransetilsynet | NFD |
| Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning | NFD |
| Norges geologiske undersøkelse (NGU) | NFD |
| Norsk Akkreditering | NFD |
| Norsk Romsenter (NRS) | NFD |
| Patentstyret | NFD |
| Sjøfartsdirektoratet | NFD |
| Norges vassdrags- og energidirektorat | OED |
| Oljedirektoratet | OED |
| Jernbaneverket | SD |
| Kystverket | SD |
| Luftfartstilsynet | SD |

Vedlegg 2: Kriterier for vurdering av behov for og kvalitet på samfunnsøkonomiske analyser i høringer

Dette vedlegget begrunner kriteriene brukt for å besvare spørsmål 1-2 i delprodukt 4) som er en dokumentstudie av saker sendt på alminnelig høring i 2013.

Spørsmål 1: Trenger høringen en samfunnsøkonomisk analyse?

For å vurdere om foreslåtte tiltak trenger en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse eller ikke, har vi brukt *utredningsinstruksen*, den nylig lanserte “*Veileder for samfunnsøkonomiske analyser*” og den britiske “*Impact Assessment Toolkit – How to do an Impact Assessment*”. Ut fra disse dokumentene har vi for denne rapportens formål utarbeidet tre kriterier for når et beslutningsgrunnlag bør inneholde en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse.

En samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse bør utarbeides dersom:

- 4) Tiltaket er omfattende. Det vil si at det:
 - a) Påvirker mange grupper i liten grad, eller
 - b) Påvirker få grupper i stor grad, eller
 - c) Påvirker mange grupper i stor grad
- 5) Tiltakets virkninger er usikre
- 6) Tiltakets virkninger er irreversible

Begrunnelse for kriterium 1: Omfattende tiltak

Dersom det foreslåtte tiltaket er omfattende, vil flere samfunnsgrupper berøres i større eller mindre grad. Uten en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse av forslaget risikerer man da at det kan oppstå tvil både om hvem som berøres, i hvilken grad de berøres, og hvorvidt det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre tiltaket. Om noe er “omfattende” eller ikke er vanskelig å vurdere, så vi har utvidet dette punktet for å gjøre det mindre tvetydig. Det er vurdert at to faktorer avgjør hvor omfattende et tiltak er. Disse faktorene er hvor mange som blir påvirket av tiltaket, og i hvor stor grad de påvirkes. Dersom et tiltak påvirker få personer og i liten grad, er det vår vurdering at tiltaket ikke trenger en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse. Dersom et tiltak enten påvirker få personer i stor grad eller mange personer i liten grad, er det vår oppfatning at det er et omfattende tiltak. Det samme gjelder for tiltak hvor mange personer påvirkes i stor grad.

Ettersom det er utfordrende å beregne hvor mange personer som blir berørt, har vi valgt å bruke “antall grupper” som parameter for denne størrelsen. Med en gruppe menes her aktører som påvirkes på lik måte av forslaget, og kan eksempelvis være “næringslivet”, “arbeidsstøttmottakere”, “pensjonister”, “arbeidstakere” eller “forbrukere”. Skillet mellom “få” og “mange” grupper har vi satt i intervallet 3-4, hvor vi også lar gruppens størrelse påvirke kategoriseringen. Dersom minst tre store grupper, som f.eks. næringslivet, forbrukere og arbeidstakere på midlertidig kontrakt, blir påvirket av et tiltak, har vi vurdert det til å påvirke mange grupper. Matrisen blir da seende slik ut;

Tabell 11: Behov for samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse

| Grad av påvirkning | Antall berørte grupper | |
|--------------------|--|--|
| | Få (1-4) | Mange (3 +) |
| I liten grad | X | Samfunnsøkonomisk analyse (evt. forenklet analyse) |
| I stor grad | Samfunnsøkonomisk analyse (evt. forenklet analyse) | Samfunnsøkonomisk analyse (evt. forenklet analyse) |

Tilnærmingen til om en gruppe påvirkes i stor eller liten grad, blir en skjønnsmessig vurdering som tar utgangspunkt i typen virkning som forslaget medfører. Begrepet “påvirket” har vi valgt å tolke bredt – dersom f.eks. et gode fjernes, skal alle med betalingsvillighet som tilsier at de benytter seg av godet vurderes som påvirket. En moderat avgiftsøkning, endring av rutiner eller endring i rapporteringsplikter til staten er eksempler på virkninger av et forslag som er vurdert til å påvirke i liten grad. Virkninger av et tiltak som berører ansettelsesforhold, pensjonsvilkår eller personvernssikkerhet er eksempler på virkninger som er vurdert til å påvirke i stor grad. Endringen vil også bli vurdert opp mot gruppen den berører. En gitt endring i inntekten til de som tjener 1 % mest i landet kan bli vurdert som en relativt liten påvirkning, mens en tilsvarende endring i inntekten for minstepensjonister kan bli vurdert som stor.

For å gjøre kategoriene gjensidig utelukkende, har vi valgt å kategorisere forslag med stor grad av påvirkning på få grupper, men også liten grad av påvirkning på mange grupper i kategorien for forslag som påvirker få grupper i stor grad. Kriteriene 1a, 1b og 1c vil med det være gjensidig utelukkende, og det vil dermed aldri kunne svares “ja” på mer enn ett av disse kriteriene.

Begrunnelse for kriterium 2: Usikre virkninger?

Ved usikre virkninger vil det være vanskelig for både embetsverk og offentligheten å vurdere hvordan et tiltak vil slå ut og hvorvidt det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. For at beslutningstaker skal ha denne usikkerheten beskrevet i detalj med eventuelle forslag til risikoreduserende tiltak, bør beslutningsgrunnlaget inneholde en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse.

Begrunnelse for kriterium 3: Irreversible virkninger

Ved tiltak som kan føre til irreversible virkninger er det særskilt viktig at offentligheten og beslutningstaker får best mulig informasjon om tiltaket. Dette informasjonsbehovet ivaretas med en samfunnsøkonomisk eller forenklet analyse.

Spørsmål 2: Hva er kvaliteten på analysen av de økonomiske og administrative konsekvenser?

De 172 høringene som er vurdert til å trenge en samfunnsøkonomisk analyse har blitt delt i fire kategorier. De første tre kategoriene omfatter høringer med analyser av de økonomiske og administrative virkningene som alle holder et lavere nivå enn kategori 4 som omfatter fullstendige samfunnsøkonomiske analyser. Kjennetegnene på hver av de fire kategoriene er oppsummert i Tabell 6 (samme som i kapittel 4);

Tabell 6: Kategorier for kvalitet på analyse av økonomiske og administrative konsekvenser i høringer

| Kategori | Kjennetegn |
|----------|---|
| 1 | Kategorien inneholder analyser av de økonomiske og administrative virkningene med f.eks. følgende kjennetegn - Virkninger ikke nevnt - Administrative og økonomiske virkninger beskrevet som «ikke vesentlige konsekvenser» eller med lignende fraser - Kun budsjettkostnader er vurdert |
| 2 | Kategorien inneholder analyser av de økonomiske og administrative virkningene med <u>minst én</u> av de følgende bestanddelene - Nytte er vurdert og forsøkt tallfestet (ikke nødvendigvis verdsatt i kroner) - Kostnader utover budsjettkostnader er vurdert og forsøkt tallfestet (ikke nødvendigvis verdsatt i kroner) - Ulike grupper som påvirkes av nytte/kostnad er identifisert Forenklede analyser vil falle under denne kategorien. |
| 3 | Analysen av de økonomiske og administrative virkningene inneholder de tre bestanddelene nevnt i kategori 2, og har gått langt i å tallfeste og verdsette virkningene. Informasjonen er ikke satt i system på en slik måte at det kan sies å være en samfunnsøkonomisk analyse. |
| 4 | Samfunnsøkonomiske analyser. Analysene skal som minstemål ha vurdert samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltak(ene), |

Kategori 1 er for høringer med analyser av svært lav kvalitet, eller for høringer uten analyse av de økonomiske og administrative virkningene.

Kategori 2 er for analyser av de økonomiske og administrative virkningene hvor det er forsøkt å gi den informasjonen som behøves, men det fremgår likevel tydelig at det er brukt begrenset med ressurser på å tallfeste effekter og/eller identifisere hvem som påvirkes av forslaget. En forenklet analyse vil alltid falle innunder kategori 2. Dette er fordi en forenklet analyse vil ha identifisert de ulike gruppene som påvirkes av tiltaket (arbeidsfase 3), og dermed inneha minst 1 av de 3 bestanddelene i kategori 2. Dette kvalifiserer automatisk enhver forenklet analyse til å være minst en kategori 2 analyse. En forenklet analyse vil derimot aldri kunne bli en kategori 3, ettersom en den ikke går langt nok til å tallfeste og verdsette virkningene. Dermed vil enhver forenklet analyse kategoriseres som en kategori 2, uten at det betyr at alle analysene definert som en kategori 2 er forenklede analyser.

Kategori 3 er for økonomiske analyser hvor det er gjort et hederlig forsøk på å lage en samfunnsøkonomisk analyse, men grunnet manglende bestanddeler og/eller struktur kan det ikke sies å være en fullverdig analyse.

Det bør bemerkes at i motsetning til kategori 1 og 3, som er relativt snevre kategorier der 1 har “svært lav kvalitet” og 3 har “kvalitet nesten på høyde med samfunnsøkonomisk analyse”, har kategori 2 et betydelig spenn i kvalitet. Eksempelvis vil en analyse med kun identifisering av påvirkede grupper bli likestilt med en analyse som har tallfestet men ikke prissatt nytte, kostnader og identifisert påvirkede grupper. Utfordringen med å dele inn kategori 2 i ytterligere fraksjoner, vil være at man da må gradere viktigheten til de ulike bestanddelene i en analyse. Slike metodiske grep ville trolig forbedret modellen og gitt et mer nyansert bilde av tilstanden. Det vil imidlertid være en tidkrevende prosess. Dette sammen med at vår undersøkelse har fokus på bruk av samfunnsøkonomiske analyser, gjør at vi ikke har gjennomført dette.

Kategori 4 er for høringer som inneholder en samfunnsøkonomisk analyse. For å kvalifisere som en samfunnsøkonomisk analyse har vi satt som minimumskriterie at man i analysen skal ha vurdert/beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet for det foreslåtte tiltaket (arbeidsfase 5 i vedlegg 3). Dette innebærer at alle elementene som er nødvendig for å vurdere lønnsomheten er på plass. Vurderingene kan være gjort verbalt (kun for nyttesiden dersom det ikke er mulig å tallfeste verdien), ved bruk av pluss-minusmetoden, beregnet i kroner eller ved å kombinere flere av de tre metodene for ulike virkninger av tiltaket. Uten en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for forslaget, kan ikke en analyse sies å være en samfunnsøkonomisk analyse.

Vedlegg 3: Forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse

Tabell 12: Minimumsinnhold ved en forenklet analyse og hva som må gjøres i tillegg i en samfunnsøkonomisk analyse

| | Forenklet analyse | Tillegg i en samfunnsøkonomisk analyse |
|---|--|---|
| Arbeidsfase 1: Beskrive problemet og formulere mål | Problembeskrivelsen gjøres verbalt. Beskriv nullalternativet verbalt. Formuler effektmål. | Problembeskrivelsen utredes grundigere. Tallfest nullalternativet. Formuler samfunns mål. |
| Arbeidsfase 2: Identifisere og beskrive relevante tiltak | Identifiser og beskriv relevante tiltak. | Vurder tidspunkt for iverksettelse og mulige fleksible gjennomføringsmåter. |
| Arbeidsfase 3: Identifisere virkninger | Identifiser virkninger for berørte grupper og beskriv dem verbalt. | |
| Arbeidsfase 4: Tallfeste og verdsette virkninger | Tallfest og verdsett virkninger i kroner dersom informasjon er lett tilgjengelig. Vurder ikke-prissatte virkninger kvalitativt. | Tallfest og verdsett virkningene i kroner så langt det lar seg gjøre. Mer grundig kvalitativ vurdering av ikke-prissatte virkninger. |
| Arbeidsfase 5: Vurder samfunnsøkonomisk lønnsomhet | Vurder om nyttevirkningene er større enn kostnadsvirkningene for det enkelte tiltaket. | Beregn netto nåverdi, og vurder tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet basert på både prissatte og ikke-prissatte virkninger. |
| Arbeidsfase 6 Gjennomføre usikkerhetsanalyse | Kartlegg de mest kritiske usikkerhetsfaktorene ved hvert tiltak og beskriv dem verbalt. | Mer grundig kartlegging og beskrivelse av usikkerhetsfaktorene. Gjennomfør en usikkerhetsanalyse . |
| Arbeidsfase 7: Beskrive fordelingsvirkninger | Beskriv fordelingsvirkninger ved tiltakene verbalt. | Grundigere beskrivelse av fordelingsvirkninger. Tallfest og verdsett hvis mulig. |
| Arbeidsfase 8: Gi en samlet vurdering og anbefale tiltak | Sammenstill hovedfunn og ranger tiltakene basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og usikkerhet. Gjør rede for datakilder og forutsetninger. | Grundigere sammenstilling av hovedfunn og begrunnelse for anbefaling av tiltak. |