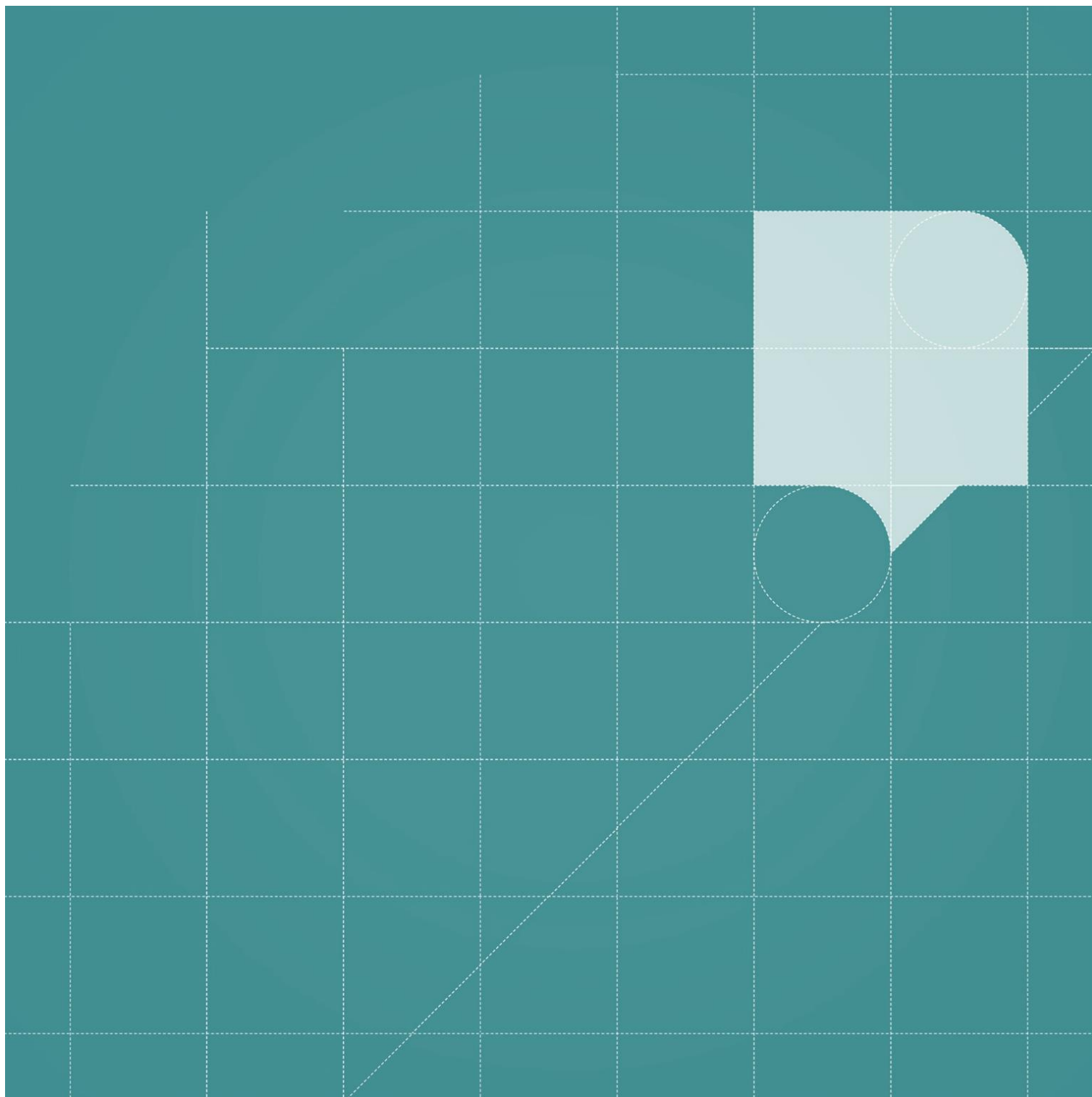


Gjennomgang av regelverksforslag knyttet til koronavirusutbruddet

Vår referanse: **20/00118**

Dato: **19. oktober 2021**

Saksbehandler: **Merete Grøtt Grinde og Marte Grønvold**



Sammendrag

Koronavirusutbruddet førte til at norske myndigheter innførte de mest inngripende tiltakene Norge har hatt i fredstid. Virusutbruddet og tiltakene knyttet til dette påvirket aktiviteten i næringslivet i betydelig grad. Regelrådet har sett på forslag til nytt eller endret regelverk som ble sendt på høring i perioden mars 2020 til mars 2021, som var knyttet til koronaviruset og rettet seg mot, eller på annen måte påvirket, næringslivet.

Regelrådets hovedoppgave er å gi en ekstern kvalitetskontroll av utredninger av nytt eller endret regelverk som berører næringslivet, og påse at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet. Vi skal bidra til å fremme gode beslutningsgrunnlag og effektiv regulering av næringslivet.

Regelrådet vurderer årlig litt over 300 utredninger av ordinære regelverksforslag som påvirker næringslivet. Gjennom denne kartleggingen har Regelrådet en unik mulighet til å identifisere trekk og tendenser i utredningsarbeidet i Norge slik det kommer til uttrykk i høringsnotater. Regelrådet har valgt å se på reguleringer knyttet til koronavirusutbruddet for å sammenligne utredningskvaliteten mellom disse utredningene og ordinære høringsforslag og se om det er noen tydelige forskjeller i kvaliteten. Vi vil i dette notatet presentere resultatene og interessante funn fra prosjektet.

Kort oppsummer kan vi ikke finne noen betydelige forskjeller i utredningskvalitet i regelverk relatert til koronavirusutbruddet sammenlignet med ordinære høringsforslag. Det har kommet inn mange høringssvar, på tross av at mange forslag ble sendt ut med svært kort høringsfrist. Det ser også ut til at andre regelverksprosesser har vært opprettholdt i perioden.

Innholdsfortegnelse

1	Regelrådets rolle og begrensninger ved prosjektet	2
2	Gjennomgang av forslag til midlertidig regelverk som følge av virusutbruddet.....	2
2.1	Om utvalget av høringsforslag	2
2.2	Kostnadsvirkningene for næringslivet.....	3
2.3	Vurdering av utredningskvalitet.....	3
2.4	Høringsperiode og høringssvar	5
2.5	Andre regelverksforslag og prosesser	5
2.6	Midlertidig regelverk har blitt gjort om til permanent regelverk	6
2.7	Bruk av rapporter om samfunnsøkonomiske virkninger i høringsnotatene.....	6
3	Internasjonalt arbeid med regulering under koronavirusutbruddet	6
4	Konklusjon	7

1 Regelrådets rolle og begrensninger ved prosjektet

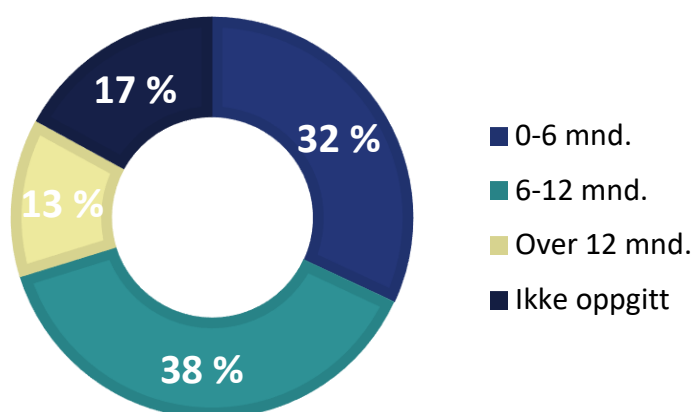
Vår gjennomgang av regelverksforslag relatert til utbruddet av koronaviruset gir ikke et fullstendig bilde av de samlede offentlige tiltakene relatert til virusutbruddet. En del av de avhjelpende tiltakene ovenfor næringslivet var regelverksendringer som ble sendt på høring, men det er også en del støttetiltak for næringslivet som ikke innebar regelverksendringer. En del av de tiltakene som hadde størst negative virkninger for næringslivet var vedtak og anbefalinger hjemlet i allerede eksisterende lover. Disse ble ikke sendt på høring. Videre ble enkelte av regelverksendringene relatert til virusutbruddet ikke sendt på offentlig høring.

2 Gjennomgang av forslag til midlertidig regelverk som følge av virusutbruddet

2.1 Om utvalget av høringsforslag

Regelrådet har gjennomgått høringsforslag som ble sendt ut i perioden fra mars 2020 til mars 2021 som er relatert til koronavirusutbruddet for å identifisere typiske trekk og tendenser ved utredningene. Vi har gjennomgått 47 forslag til midlertidig regelverk som ble foreslått som følge av koronavirus-utbruddet og som har vært på høring. Nærmere 90 prosent av sakene ble sendt ut av departementer. Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har sendt ut over 50 prosent av de kartlagte forslagene. En tredjedel av forslagene berørte næringslivet på tvers av sektorer. Over halvparten av sakene var forslag til forskrifter, mens 36 prosent var forslag til lover. De resterende 9 prosentene var forslag til både lov og forskrift. Andelen forslag til lover var noe høyere enn i vår kartlegging av ordinære hørings saker i 2020¹. 70 prosent av forslagene hadde en foreslått varighet på opp mot 12 måneder. I starten av virusutbruddet hadde mange forslag varighet på 0 til 6 måneder, men etterhvert hadde flere forslag en foreslått varighet på 6 til 12 måneder.

Figur 1 - Foreslått varighet



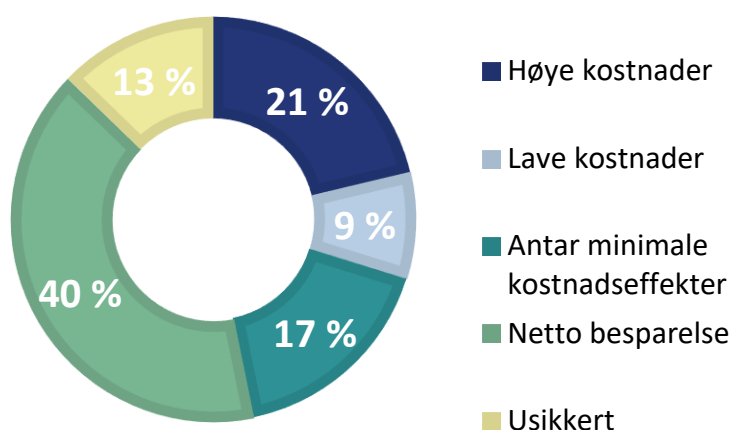
¹ Alle sammenligninger er i forhold til den ordinære kartleggingen av alle saker innenfor Regelrådets mandat som var på høring i 2020, til sammen 316 saker.

2.2 Kostnadsvirkningene for næringslivet

I en del saker fremkom det opplysninger om de forventede virkningene for næringslivet i høringsnotatet. I flere saker var det imidlertid vanskelig å få et godt bilde av kostnadsvirkningene for næringslivet fordi disse ikke var utredet tilstrekkelig. Vurderingene nedenfor baserer seg derfor på vårt faglige skjønn i sakene der utredningen ikke har gitt en fullgod beskrivelse av forventede virkninger for næringslivet.

Vi vurderer at i overkant av 20 prosent av forslagene vi har sett på ville kunne gi næringslivet betydelige økte kostnader. Hele 40 prosent av forslagene ville kunne gi en netto besparelse (lavere totale kostnader) for næringslivet, se figur 2. Til sammenligning vurderer vi at under 20 prosent av de ordinære hørings sakene vi kartla i 2020 kunne gi en netto besparelse for næringslivet. Resten av forslagene forventes å gi lave eller minimale kostnader, eller kostnadene var vanskelige å vurdere. Forslagene som trolig medførte høye kostnader for næringslivet er smitteverntiltak, blant annet forslag om innreiserestriksjoner, karanteneplikt og portforbud.

Figur 2 - Kostnadsvirkninger for næringslivet



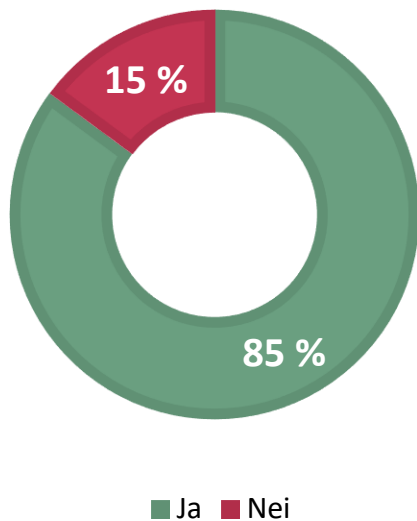
Bare 13 prosent av forslagene innebar direkte økonomiske overføringer til næringslivet, men i nesten halvparten av forslagene vurderer vi at virkningene av tiltaket var positive for næringslivet ut over direkte økonomiske overføringer. Det var mange forslag som innebar andre typer lettelse og avhjelpende tiltak for næringslivet. Det var også flere forslag som gjaldt digitalisering og/eller forenklinger for næringslivet.

2.3 Vurdering av utredningskvalitet

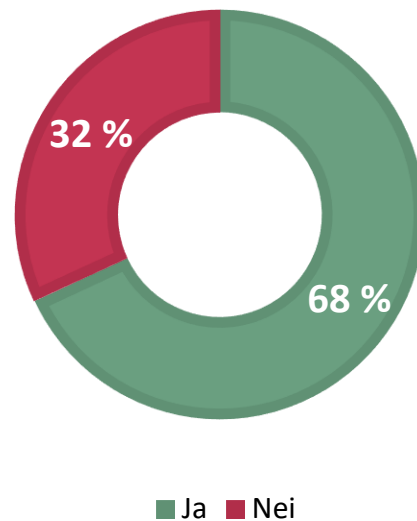
Vi antar at departementer og direktorater var under et betydelig tids- og ressurspress i starten av virusutbruddet. Vi ønsker å undersøke om dette kan ha påvirket utredningskvaliteten negativt. Kartleggingen av disse sakene viser imidlertid ikke betydelige forskjeller i utredningskvalitet sammenlignet med vår ordinære kartlegging. Berørt næringsliv var identifisert i en noe høyere andel «koronasaker» sammenlignet med ordinære hørings saker i 2020. Virkninger for næringslivet var utredet i en noe høyere andel av ordinære hørings saker i 2020. Det var også litt høyere andel tallfesting av virkningene for næringslivet i ordinære saker. Alternativer var utredet i en klart

lavere andel «koronasakene» enn ordinære saker. Figurene nedenfor viser vår vurdering av utredningskvaliteten i «koronasakene».

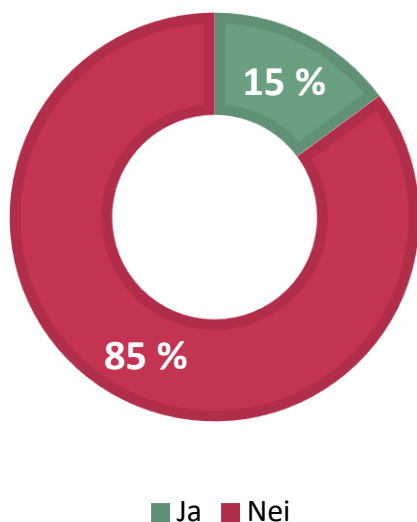
Figur 3 - Er berørt næringsliv identifisert?



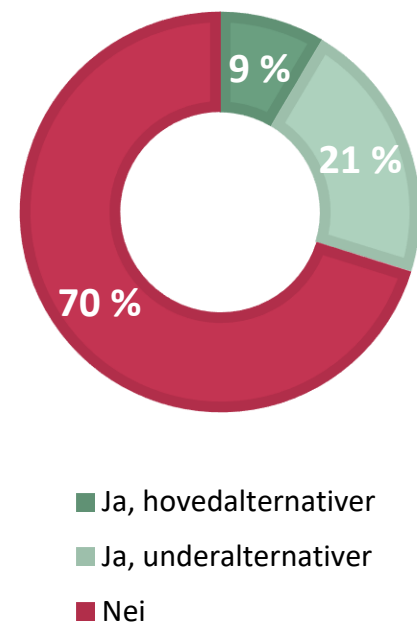
Figur 4 - Er virkninger for næringslivet omtalt?



Figur 5 - Er noen av virkningene for næringslivet tallfestet?



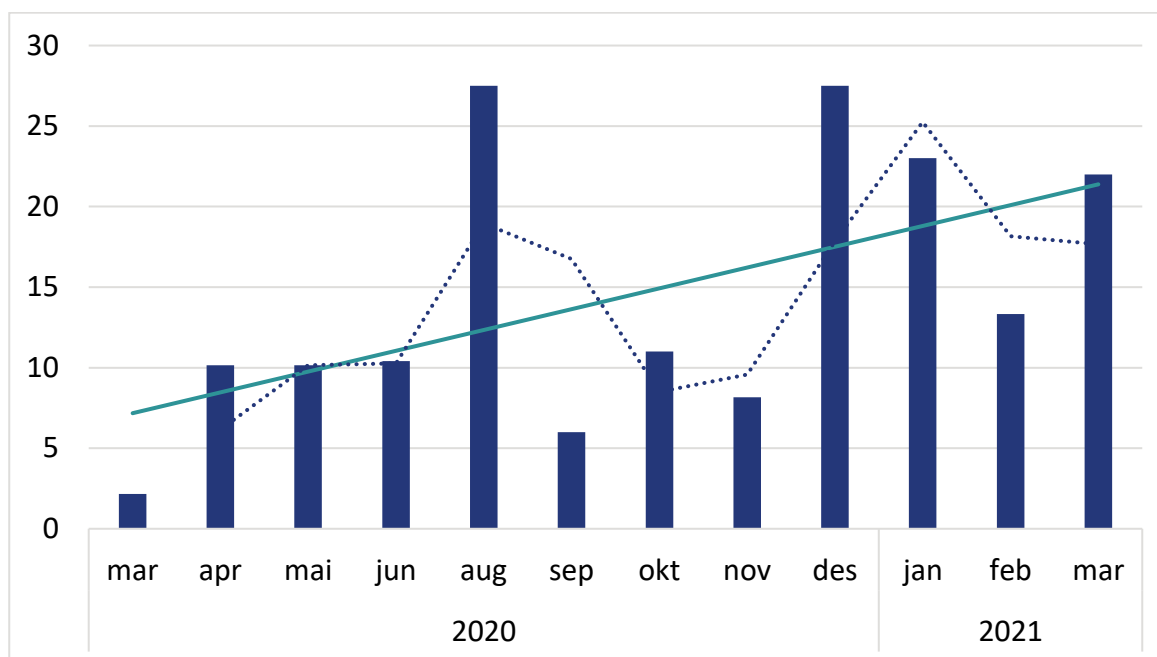
Figur 6 - Beskriver utredningene alternative tiltak?



2.4 Høringsperiode og høringsvar

Høringsperiodene var i starten av virusutbruddet svært korte. Hørings saker som ble lagt ut i april, mai og juni 2020 hadde i gjennomsnitt 10 dagers høringsperiode. I hele utvalget var gjennomsnittlig høringsperiode på 12 dager. Det ser ut til å være tegn til noe lenger høringsperioder fra og med august 2020 og frem til mars 2021, se figur 7. I om lag en fjerdedel av forslagene ble det gitt en begrunnelse for den korte høringsfristen.

Figur 7 - Høringsperiode i gjennomsnitt antall dager fordelt på måned for oppstart av høring



Stiplet linje: Glidende gjennomsnitt (2 måneders)

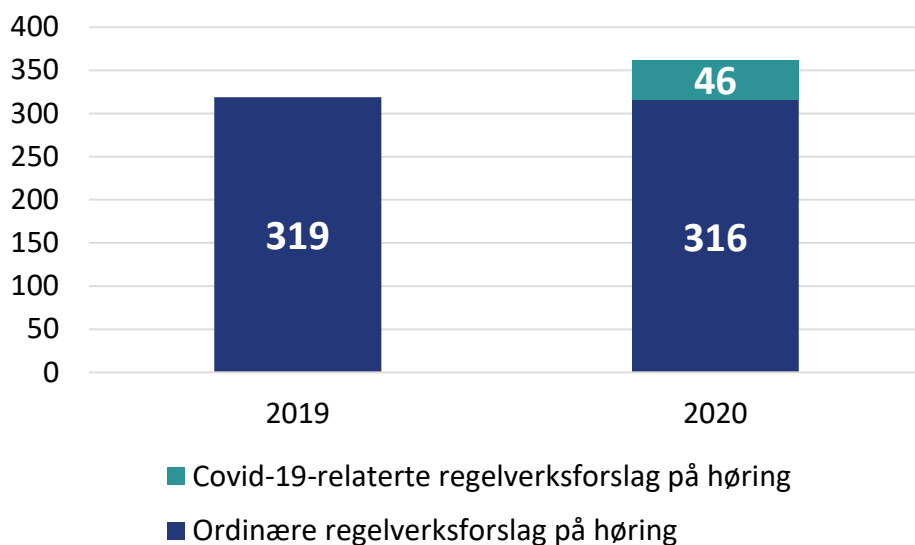
Turkis linje: Lineær trend

Antall høringsvar i sakene vi har undersøkt varierte fra null til over 1400. Saken med flest høringsvar var forslag til endringer i smittevernloven om hjemmelsgrunnlag for portforbud. Fem saker hadde mer enn 190 høringsvar. Over 60 prosent av sakene hadde 10 eller flere høringsvar.

2.5 Andre regelverksforslag og prosesser

Regelrådets funn tyder på at annet regelverksarbeid i stor grad ble opprettholdt under virusutbruddet. Vi kan ikke utelukke at et eventuelt etterslep av regelverksprosesser i forbindelse med virusutbruddet kan vise seg i at færre saker blir sendt på høring på et senere tidspunkt. En del ordinære høringsaker fikk utsatt høringsfrist på grunn av den spesielle situasjonen. Regelrådet har også sett tilfeller av pågående regelverksprosesser der innføringstidspunkt har blitt endret på grunn av virusutbruddet. Vårt inntrykk er også at lovprosesser i Stortinget gikk sin gang under virusutbruddet også for saker som ikke var relatert til virusutbruddet.

Figur 8 - Høringssaker innenfor Regelrådets mandat, alle avsendere. 2019 og 2020



2.6 Midlertidig regelverk har blitt gjort om til permanent regelverk

Noen av sakene vi har gjennomgått har blitt omgjort til permanent regelverk etter å først ha blitt innført som midlertidig regelverk. Dette gjelder tiltak som i utgangspunktet ble gjennomført for å begrense fysisk oppmøte og tilrettelegger for digitale løsninger. Forslagene har også til felles at det er mange berørte på tvers av næringer og vi har vurdert at disse gir en netto besparelse eller lavere kostnader for næringslivet.

Generelt kan det se ut som det var et større fokus på forenkling, digitalisering og det å ha et fleksibelt regelverk for næringslivet enn i ordinære regelverksforslag. Det kan henge sammen med at mange av forslagene er avhjelpende tiltak for næringslivet.

2.7 Bruk av rapporter om samfunnsøkonomiske virkninger i høringsnotatene

I slutten av mars 2020 ble det etablert et ekspertutvalg ledet av professor i samfunnsøkonomi Steinar Holden. Utvalget skulle gjøre samfunnsøkonomiske analyser av smitteverntiltakene. Et viktig formål med arbeidet var å få frem alternativer som kunne minimere negative samfunnsvirkninger. Utvalget leverte den første rapporten med samfunnsøkonomiske vurderinger av smitteverntiltak 7. april 2020, den andre 27. mai 2020 og den tredje 15. februar 2020. Alle rapportene kan [leses på helsedirektoratets nettsider](#).

Justis- og beredskapsdepartementet viste til rapportene til utvalget ledet av Holden i flere høringer relatert til koronavirusutbruddet i 2021. Regelrådet mener det er positivt at det blir vist til rapporten i utredninger av tiltak som følge av utbruddet. Regelrådet stiller imidlertid spørsmål til om flere burde ha brukt resultatene fra analysene gjort av utvalget i utredningene av koronarelatert regelverk.

3 Internasjonalt arbeid med regulering under koronavirusutbruddet

Det nederlandske Regelrådet (ATR) skal gjennomføre et forskningsprosjekt om reguleringer som følge av koronavirusutbruddet. I den forbindelse har enkelte RegWatchEurope medlemsland,

deriblant Norge, sagt seg villige til å delta i prosjektet ved å svare på forespørsel om reguleringer som følge av koronavirusutbruddet i Norge.

OECD har under koronavirusutbruddet utarbeidet en rekke anbefalinger. Blant annet eksempler på politikktutforming, datagrunnlag og oversikter over hva ulike land har gjort i møte med pandemien. [På denne siden finner du lenker til anbefalinger og andre ressurser knyttet til Covid-19 fra OECD.](#)

4 Konklusjon

Vi har ikke funnet noen betydelige forskjeller i utredningskvalitet i regelverk relatert til koronavirusutbruddet sammenlignet med ordinære høringsforslag. Det kan se ut som det har vært et større fokus på forenkling, digitalisering og det å ha et fleksibelt regelverk for næringslivet enn i ordinære regelverksforslag. Selv om mange forslag ble sendt ut med svært kort høringsfrist, har det kommet inn mange hørings svar. Det ser derfor ut til at høringsinstituttet, i hvert fall til en viss grad, fungerte i denne helt spesielle situasjonen. Det ser også ut til at andre regelverksprosesser har vært opprettholdt i perioden.