

Sammendrag:

”Business Test Panel” – en metodeevaluering

Hva er ”Business Test Panel”?

Både myndighetene og næringslivet har uttrykt behov for grundigere utredning av konsekvenser for næringslivet av nye lover og regler. ”Business Test Panel” (heretter kalt testpanel) er en metode for å kartlegge konsekvenser av nytt eller endret offentlig regelverk for næringslivet. Nærings- og handelsdepartementet (NHD) ønsker å vurdere om det kan være hensiktsmessig å innføre bruk av testpanel som vanlig praksis i Norge for å ivareta dette utredningsbehovet bedre.

Evaluering av pilotprosjekt

NHD har gjennomført et pilotprosjekt med bruk av testpanel på tre saker, endring av tvangsfullbyrdsloven, ny kjemikalieforskrift og tidfesting av merverdiavgift. I pilotprosjektet sendte Statistisk sentralbyrå et standard spørreskjema og beskrivelse av den aktuelle loven eller forskriften til et panel på 950 tilfeldig valgte bedrifter. Dette materialet ble analysert for hver sak og rapport ble sendt til den etaten som var ansvarlig for loven eller forskriften. Dette ble gjort i tillegg til vanlig høring.

NHD har gitt TØI i oppdrag å evaluere dette pilotprosjektet.

Konklusjoner

Konklusjonene på evalueringen er:

?? Testpanel kan være en god metode for å bedre beslutningsgrunnlaget, under forutsetning av at bruken av testpanel settes inn i en større sammenheng. For å kunne vurdere resultatet fra en panelundersøkelse, vurdere validitet og trekke konklusjoner til bruk i myndighetenes praktiske saksbehandling, er det helt avgjørende at departementet eller etaten på forhånd selv har vurdert hvilke administrative konsekvenser lov- eller forskriftsendringen kan ha og hvilke bedrifter som kan bli berørt. Testpanel kan ikke erstatte slike vurderinger, men kan være en metode for å gjøre konsekvensutredningene bedre, med mer representativ informasjon og med noe mulighet til å kontrollere antakelser om hvilke effekter lov- og forskriftsendringer kan ha. I de tre sakene som ble brukt i pilotprosjektet har departementet eller etaten ikke gjort gode nok forhåndsvurderinger av hvem som

omfattes av endringene og hvilke konkrete administrative konsekvenser de ville få. Dette har påvirket utformingen av de lovbeskrivelsene testpanelet fikk, og disse har sannsynligvis påvirket bedriftenes svar.

- ?? I forhold til prosjektets organisasjon og departementets arbeidsprosesser hadde det vært en fordel om pilotprosjektet var blitt strammere styrt fra Nærings- og handelsdepartementets side, men på grunn av tidsrammen var det umulig å vente på saker som ville være ideelle for testpanel. Nå hadde ingen et helhetlig ansvar for at den enkelte saken egnet seg for testpanel eller for at lovbeskrivelsen var god nok. To av testsakene egnet seg dårlig for denne typen undersøkelser. Tidfesting av merverdiavgift berørte i utgangspunktet kun enkelte bedrifter og ikke hele panelet. For ny kjemikalieforskrift var det vanskelig å identifisere hvilke konkrete endringer den nye forskriften i realiteten innebar. I tillegg var de bedriftene hvor forskriftene får konsekvenser, utelatt fra utvalget (enkeltmannsforetak). Erfaringene fra pilotprosjektet kan skyldes disse forholdene. Det kan gjøre at metoden som sådan ikke ytes rettferdighet. På den andre siden har man gjennom disse erfaringene fått illustrert hvor avgjørende det er for vellykket bruk av testpanel at lovbeskrivelsen er god og at sakene faktisk egner seg for testpanel.
- ?? Undersøkelsenes informasjonsverdi lider under manglene ved lovbeskrivelsen. Selv om testpanelet gir annen informasjon enn det som kommer fram gjennom andre kanaler, kan det stilles spørsmål om bedriftene faktisk har forstått hva de er spurt om. Dette gjør at saksbehandlerne kan trekke bedriftenes svar i tvil. De legger derfor lite vekt på resultatene. Resultatene er presentert for saksbehandlerne på en lite tilgjengelig måte. Saksbehandlerne mener også at resultatene gir lite relevant informasjon for dem. NHO gir den samme vurderingen av informasjonens verdi i disse sakene, men understreker at dette kan skyldes sider ved disse spesifikke sakene.

Minimal effekt av ”Business Test Panel” i tre testsaker

Vi har vurdert kvaliteten på den informasjonen som kom fram i de tre testsakene, og hvordan denne informasjonen så ble brukt i lov- og forskriftsforslagene i de tre sakene. Med hensyn til kvalitet på informasjonen finner vi at

- testpanel gir en *annen informasjon* enn vanlig høring, fordi testpanel legger vekt på administrative konsekvenser for næringslivet, mens vanlig høring i hovedsak legger vekt på andre sider ved lover og forskrifter.
- informasjonen fra testpanelet likevel ikke er *annerledes* enn fra høringen, fordi de høringsuttalelsene som tar opp konsekvenser for næringslivet, stort sett sier det samme som testpanelet. Testpanel gir dermed ikke ny informasjon, men støtter de uttalelsene som behandler konsekvenser for næringslivet.
- i de tre testsakene har lovforslagene og spørreskjemaet ikke vært klart nok utformet til at bedriftene i testpanelet har svart riktig på om de er berørt. Det er derfor umulig å si om informasjonen er mer representativ enn vanlige høringer.

Som nevnt viser evalueringen at de mest sentrale saksbehandlerne i svært liten grad legger vekt på informasjonen fra testpanelet. De viktigste grunnene til dette er:

- Saksbehandlerne trekker resultatet fra testpanelet i tvil fordi de har mistanke om at bedriftene ikke har vært i stand til å avgjøre om de er berørt av lov- eller forskriftsendringen og at bedriftene ikke har overskuet konsekvensene.
- De oppfatter resultatet fra testpanelet som lite relevant for saksbehandlingen.
- Andre forhold enn bedrifters administrative byrder veier tyngre i vurderingen av om endringene skal gjennomføres eller ikke.

Metode

Konklusjonene over er trukket etter at vi har gått gjennom sakspapirer i de tre test-sakene som ble brukt i pilotprosjektet, og intervjuet saksbehandlerne i de tre sakene. I tillegg er representanter for Næringslivets Hovedorganisasjon spurt om deres vurdering av erfaringene med testpanel. Dessuten er erfaringer fra Danmark, hvor testpanel har vært i bruk siden 1997, innhentet ved møte med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som har ansvar for testpanel i Danmark.

Gjennomføring av testpanel må forbedres

Hvis bruk av testpanel skal fortsette, må gjennomføringen av undersøkelsene forbedres. Nedenfor er forslag til forbedring beskrevet.

Testpanel eller annen metode for konsekvensvurdering?

Testpanel bør bare brukes på saker som egner seg. Vi vil anbefale at testpanel brukes som en av flere metoder for å kartlegge konsekvensene for næringslivet.

Hvem er berørt? – Avgjørende for validiteten

En vurdering av hvem som er berørt og hva slags konsekvenser det er snakk om, er en *forutsetning* for at testpanel kan gjennomføres. Testpanel er dermed ikke et alternativ til vurderinger i departementet, men en av flere metoder for å kunne gi en *mer grundig* konsekvensanalyse.

Administrative konsekvenser må defineres og tas inn i utredningsinstruksen

Bedriftene i testpanelet trenger en bedre presisering av hva som menes med administrative konsekvenser for å kunne skille de administrative konsekvensene fra andre konsekvenser. Spørreskjemaet kan også bygges opp slik at konsekvenser som ligger i grenseland kan fanges opp og isoleres.

Plikten til å vurdere de økonomiske konsekvensene for næringslivet er fastsatt i utredningsinstruksen (kgl res av 18. februar 2000). Vi vil foreslå at denne plikten blir presisert ved å gjøre det klart at de økonomiske konsekvensene for næringslivet også omfatter de administrative konsekvensene.

Tillit til undersøkelsen - en forutsetning for å bli lagt vekt på

Det bør legges inn et spørsmål i spørreskjemaet som egner seg til å kontrollere om bedriftene har oppfattet problemstillingen riktig. ”Rare” resultater bør følges opp, for eksempel gjennom ”outlieranalyse”. Det bør også være mulig å følge opp på telefon overfor et mindre utvalg av de som har svart, om resultatet viser seg å avvike fra det som ble forventet. Dessuten bør etaten som er ansvarlig for endringen, få mulighet til å møte representanter for testpanelet for å diskutere hvordan loven vil slå ut i praksis for bedriftene. Slike utdypende møter kan få fram nærmere opplysninger om hva problemene består i, slik at det er mulig å finne løsninger som i størst mulig grad reduserer de administrative konsekvensene, uten at det går ut over lovens hensikt. Disse forbedringer kan gi saksbehandlerene større tillit til resultatene av testpanel.

Opplæring og god frams tilling

Det kan være behov for å lære opp saksbehandlerne i bruken av resultatene fra testpanel. På grunn av det store antallet saksbehandlere kan regelmessige møter mellom andre deler av embetsverket og NHD for å markedsføre betydning av testpanel være en løsning.

I presentasjonen av resultatet fra testpanel bør det gjengis både utvalgsresultatet og resultat omregnet til samfunnsnivå. For hver enkelt kategori av konsekvenser (eks engangsbasis, løpende, kjøp av eksterne tjenester) bør det gjøres rede for om antallet enheter er tilstrekkelig for generalisering.

Ansvarsplassering og systematisk oppfølging

Ansvar for å vurdere om testpanel er en egnet metode i det enkelte tilfelle og at testpanel blir gjennomført på en skikkelig måte, må plasseres på ett sted og slik at det blir investert prestisje og interesse i arbeidet. Det bør være en sentral enhet som har ansvaret for å vurdere om konsekvensutredningen behandler de administrative konsekvensene for næringslivet godt nok. Det bør være denne enhetens ansvar å gi råd til fagdepartementet om at saken eventuelt bør belyses ytterligere, for eksempel ved hjelp av testpanel, fokuspanel eller utredning i fagdepartementet. Denne enheten bør også ha ansvar for å videreutvikle metodene for vurderinger av de administrative konsekvensene for næringslivet. Testpanel kan være en av disse metodene.

Det bør være fagdepartementet som tar ansvaret for konsekvensanalysen – med eller uten bruk av testpanel.