

Leiðarvísir

um framkvæmd mats á áhrifum eftirlitsreglna á atvinnugreinar.

Markmið og gildissvið.

Markmið með eftirlitsreglum er að opinbert eftirlit sé skilvirkt, hagkvæmt og stuðli að velferð, öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, eðlilegum viðskiptaháttum og neytendavernd.

Með eftirlitsreglum er átt við reglur um sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera með starfsemi fyrirtækja sem nær til:

- reglnanna sjálfra,
- þess sem þeir er reglurnar beinast að þurfa að gera til að uppfylla þær og
- þess sem eftirlitsaðilar og þeir sem falla undir reglurnar þurfa að gera til að sýna fram á að farið sé að reglum.

Mat á áhrifum eftirlitsreglna á atvinnugreinar nær ekki til stjórnsýslueftirlits og innra eftirlits hins opinbera, þ.m.t. fjárhagslegs eftirlits, löggæslu, tollgæslu og eftirlits í tengslum við skatta og gjöld, sífjamál, vernd barna og ungmenna, reynslulausn og ákærufrestun.

Jafnframt fellur fyrir utan mat á áhrifum eftirlitsreglna ef þær byggjast á alþjóðlegum skuldbindingum um eftirlit, t.d. á grundvelli EES-samningsins, þar sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að taka upp tilteknar eftirlitsreglur. Sérstaklega skal leitast við að tryggja að eftirlitsreglur séu í samræmi við ákvæði um eftirlit í gerðum EES-samningsins og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.

Val á eftirlitsaðferð.

Þegar tekin er ákvörðun um nýjar eftirlitsreglur skal meta þörf fyrir eftirlitið, markmið þess og kostnað sem af því hlýst.

Gera skal grein fyrir þeim atvinnugreinum sem verða fyrir áhrifum af viðkomandi eftirlitsreglum, fjölda fyrirtækja í viðkomandi atvinnugreinum og stærð þeirra eins og kostur er. Þá skal á skipulegan hátt safna og vinna úr upplýsingum um þær atvinnugreinar sem verða fyrir áhrifum af eftirlitsreglunum og beinist sú söfnun og úrvinnsla fyrst og fremst að því að unnt sé að leggja mat á ávinning, áhættu og kostnað sem felst í mismunandi eftirlitsaðferðum fyrir atvinnulífið.

Meginsjónarmið við val á eftirlitsaðferð:

- Við val á eftirlitsaðferð skal meta hversu mikil hætta er á óæskilegum frávikum og hversu auðvelt er að setja skilgreindar reglur um framkvæmd eftirlits. Jafnan skal miðað við að valin sé sú eftirlitsaðferð sem hefur mestan þjóðfélagslegan ávinning í för með sér að teknu tilliti til heildarkostnaðar viðkomandi atvinnugreina.
- Við val á eftirlitsaðferð skal jafnan miða við að opinber afskipti verði eins takmörkuð og unnt er til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með eftirliti og draga úr beinni ábyrgð hins opinbera á eftirliti en þess í stað lögð áhersla á ábyrgð þeirra fyrirtækja sem eftirlit beinist að. Við eftirlit skal leitast við að beita almennum viðmiðunum og sértækar kröfur ekki gerðar nema nauðsyn beri til.

- Val á aðferð skal miða við að unnt sé að velja á milli fleiri en einnar aðferðar til að uppfylla settar eftirlitsreglur. Jafnframt skal leitast við að tryggja að sveigjanleiki eftirlitskerfisins verði sem mestur, að samþætta eftirlitsþætti og gera þeim sem eftirlit beinist að kleift að nota heildstæðar aðferðir við að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru. Sérstaklega skal leitast við að samþætta eftirlit sem beinist að sams konar eða svipuðum atriðum þannig að allar kröfur einstakra eftirlitsstjórnvalda verði samhæfðar og eftirlit megi í sem mestum mæli framkvæma af einum og sama eftirlitsaðila.

Rétt er að taka mið af viðhorfum fyrirtækja ef þau liggja fyrir við val á eftirlitsaðferð, þ.e. hvort sátt ríkir um þær reglur sem í gildi eru og því ekki sérstök ástæða til að endurskoða þær eða hvort þær valda óánægju, eru t.d. óhóflega íþyngjandi, óskýrar, eiga illa við eða eru hreinlega óskynsamlegar, úrehtar eða óþarfar.

Lýsa skal jákvæðum og neikvæðum áhrifum þeirrar eftirlitsaðferðar á atvinnulífi sem valin hefur verið og bera saman kostnað og ávinning atvinnulífs annars vegar og hins opinbera og almennings hins vegar.

Mat á kostnaði vegna eftirlitsreglu.

Leggja skal mat á það hvaða eftirlitskostnaður fellur til innan atvinnugreina vegna þeirrar eftirlitsaðferðar sem valin er. Í því felst að leggja mat á þann kostnað sem til fellur við að:

- uppfylla settar kröfur, t.d. um úrbætur, kerfi eða tilhögun,
- sýna eftirlitsstjórnvaldi fram á að kröfur séu uppfylltar og
- framkvæma sjálft eftirlitið.

Meta skal beinan kostnað atvinnulífsins af framkvæmd eftirlitsreglna innan einstakra atvinnugreina. Slíkur kostnaður getur m.a. orðið til ef eftirlitsreglur krefjast úrbóta eða breyttrar tilhögunar í rekstri fyrirtækja, að keypt séu og sett upp ný kerfi í starfseminni eða upplýsingum sé safnað sem ekki hefur verið safnað áður eða með öðrum hætti.

Jafnframt skal meta óbeinan kostnað atvinnulífsins af framkvæmd eftirlitsreglna. Slíkur kostnaður getur m.a. orðið til ef eftirlitsregla dregur úr samkeppnishæfni innlendra fyrirtækja, nýsköpun o.s.frv.

Ef viðbúið er að viðkomandi eftirlitsregla komi með mismunandi hætti við einstakar atvinnugreinar er rétt að meta kostnaðinn fyrir hverja atvinnugrein.

Hversu nákvæmt mat á eftirlitskostnaði er og á hversu traustum gögnum það er reist fer m.a. eftir því hversu margar atvinnugreinar verða fyrir áhrifum, fjölda fyrirtækja og stærð þeirra í viðkomandi atvinnugreinum og hversu íþyngjandi sú eftirlitsaðferð er sem valin er. Þetta má gera með því að áætla neðri og efri mörk fjárhæða, ef ekki er unnt að leggja nákvæmt fjárhagsmat á þá fyrirætlun að mæla fyrir um eftirlitsreglur í lögum.

Ákvæði um eftirlitsreglur í lagafrumvörpum.

Eftirlitsreglur skulu vera eins einfaldar, skýrar og auðskiljanlegar og unnt er.

Í reglunum skal koma skýrt fram:

- hvaða stjórnvald framkvæmir eftirlitið,
- með hvaða þáttum í starfsemi fyrirtækja haft er eftirlit,
- á hvern hátt eftirlitsstjórnvald skipuleggur og framkvæmir eftirlitið,

- hvaða kröfur fyrirtæki sem falla undir reglurnar eiga að uppfylla,
- hvaða aðferðir er ætlast til að fyrirtæki noti við að uppfylla kröfurnar og
- hvernig er ætlast til að fyrirtæki sem falla undir reglurnar sýni fram á að þau uppfylli kröfur sem fram koma í viðkomandi eftirlitsreglum.

Kanna þarf hvort hjá öðrum stjórnvöldum er fyrir hendi eftirlit með sömu eða hliðstæðum þáttum og leitast við að samþætta hið nýja eftirlit því sem fyrir er.

Fjalla skal um niðurstöður mats á áhrifum eftirlitreglna á atvinnugreinar í kafla um mat á áhrifum í greinargerð viðkomandi lagafrumvarps, sjá sniðmát.

Spurningar sem horfa má til þegar áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði eru metin sbr. lið C.2 í skjali um mat á áhrifum:

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni
Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur? Sbr. lög nr. 27/1999. - Hvaða markmið og þörf liggur að baki nýjum reglum um eftirlit? - Hvaða atvinnugreinar verða fyrir áhrifum af eftirlitinu og hefur verið lagt mat á fjölda og stærð fyrirtækja innan atvinnugreina sem verða fyrir áhrifum? - Hvaða eftirlitsaðferðir koma til greina til að markmiðum eftirlits verði náð og hvaða rök liggja að baki þeirri leið sem valin er? - Hefur verið lagt mat á eftirlitskostnað atvinnugreina vegna þeirrar eftirlitsaðferðar sem valin er? Samkeppnisskilyrði. - Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta). - Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja). - Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd). - Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum).