

Leiðbeiningar um ítarlegt mat á áhrifum eftirlitsreglna

Tilgangur þessara leiðbeininga er að auðvelda stjórnvöldum að uppfylla þá skyldu í lögum og reglugerð um opinberar eftirlitsreglur að meta gildi og áhrif slíkra reglna þegar stofnað er til opinbers eftirlits eða eftirlitsreglur samdar. Áhersla er lögð á að matið á reglunum sé unnið samhliða því sem reglurnar eru mótaðar.

Áhersla er lögð á að stjórnvald hafi samband við ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur þegar ljóst er að önnur úrræði en endurskoðun eða setning nýrra eftirlitsreglna nægja ekki til að leysa uppkomið úrlausnarefni. Þá skal stjórnvald senda ráðgjafarnefndinni lokaskýrsluna til formlegrar umsagnar.

Laga- og reglugerðarákvæði um matsskyldu

3. gr. laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur hljóðar svo:

“Þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað til opinbers eftirlits skal viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Slíkt mat getur m.a. falist í mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á því hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits.

Þegar stjórnarfrumvarp sem felur í sér ákvæði um eftirlit er lagt fyrir ríkisstjórn skal leggja fram greinargerð um mat skv. 1. mgr. Enn fremur skulu slíkar greinargerðir liggja fyrir þegar þess háttar reglur um eftirlit eru staðfestar í öðrum tilvikum.

Forsætisráðherra skal segja nánari reglur um mat á eftirlitsreglum og þær aðferðir við eftirlit sem leitast skal við að fylgja við undirbúning að setningu laga og reglna.”

II. kafli reglugerðar nr 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera kveður nánar á um matsskyldu og matsaðferðir en lög um opinberar eftirlitsreglur gera. Matsskyldan hvílir á viðkomandi stjórnvaldi. Áhersla er lögð á að fyrir liggi greining á því markmiði sem ætlunin er að ná fram og að ljóst sé að því markmiði verði ekki náð nema að setja nýjar reglur um eftirlit eða endurskoða þær sem fyrir eru.

Vinnutilhögun og matsferli

Meginatriði

Með eftirlitsreglum er átt við reglur um sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera með starfsemi einstaklinga og fyrirtækja. Hugtakið eftirlitsreglur nær til:

- reglnanna sjálfra, hvort sem þær eru í lögum eða reglugerðum,
- þess sem þeir er reglurnar beinast að þurfa að gera til að uppfylla þær,
- þess sem bæði eftirlitsaðilar og þeir sem falla undir reglurnar þurfa að gera til að sýna fram á að farið sé að reglum.

- Hlutaðeigandi *stjórnvald ber ábyrgð* á því að matið fari fram.
- Mat á eftirlitsreglum felst í skipulegri *söfnun og úrvinnslu* upplýsinga um atriði sem þurfa að liggja fyrir þegar teknar eru stefnumótandi ákvarðanir um eftirlitsreglur og skipan eftirlits.
- Matið beinist fyrst og fremst að *kostnaði, ávinningi og áhættu* sem felst í mismunandi valkostum við að ná fram skilgreindum markmiðum.
- Matið er *unnið samhliða* mótun á eftirlitsreglum og skipan eftirlits.
- Þegar *stjórnarfrumvarp* sem felur í sér ákvæði um opinbert eftirlit er lagt fyrir ríkisstjórn skal jafnframt fylgja skýrsla um matið.
- Endanleg *matsskýrsla er opinbert skjal* og skal birta á vefsíðu hlutaðeigandi stjórnvalds.

Tilgangur mats

Tilgangur mats er að stuðla að vönduðum undirbúningi fyrir setningu reglna:

- *Gaungæfa áhrif* tillagna sem eru í mótun.
- *Greina valkosti* og koma auga á nýja kosti.
- *Meta* alla valkosti.
- Tryggja að *samráð* sé haft við alla sem málið varðar.
- *Gæta hagsmuna* Íslendinga við gerð milliríkjasamninga og innleiðingu reglna á grundvelli slíkra samninga.
- Átta sig á því hvort *ávinningur* af eftirliti *réttlæti kostnað* við það.
- Ákvarða hvort nýjar eða breyttar *reglur mismuni* hópum eða atvinnugreinum.

Einkenni vandaðrar greinargerðar um mat

- Byggir á bestu fáanlegum upplýsingum á hverjum tíma.
- Er greinargóð, nákvæm og í góðu samræmi við viðfangsefnið.
- Getur staðið ein og sér. Lýsir viðfangsefninu og gerir grein fyrir mögulegum valkostum.
- Er skrifuð á máli sem venjulegt fólk skilur og forðast torskilin tæknileg hugtök.

Matsferli

Mat á eftirlitsreglum ætti að hefjast snemma í því stefnumótunarferli sem hrundið er af stað til að móta eftirlitsreglur og skipan opinbers eftirlits. Matið ætti að vinna samhliða því sem hugmyndir verða til og þær mótaðar.

Talið er að í flestum tilvikum sé hentugt að skipta matsstörfum í þrjá áfanga og ljúka hverjum um sig með minnisblaði eða skýrslu. Skil milli áfanga, lengd skýrslna og nákvæmni mats ræðst af eðli máls hverju sinni. Ætíð þarf að hafa í huga að tilgangur matsins er að stuðla að vönduðum undirbúningi fyrir setningu reglna. Ætla má til dæmis að þegar gera þarf tillögu um einfalda tæknilega breytingu á reglugerð sé hægt að gera grein fyrir megin niðurstöðum mats í nokkrum setningum.

- *Greinargerð um frumathugun* sem liggja fljótlega fyrir eftir að ljóst er að taka þurfi á málum með því að móta nýja eða breytta stefnu, breyta áherslum eða gera sérstakar ráðstafanir.
- *Áfangaskýrsla* sem liggja fyrir þegar tillögur eru orðnar það vel mótaðar að það megi kynna þær fyrir hagsmunaaðilum. Skýrsluna ætti að byggja á greinargerð um frumathugun og uppfæra upplýsingar sem þar koma fram auk þess að fjalla um það mat sem unnið var að í framhaldi af frumathugun.

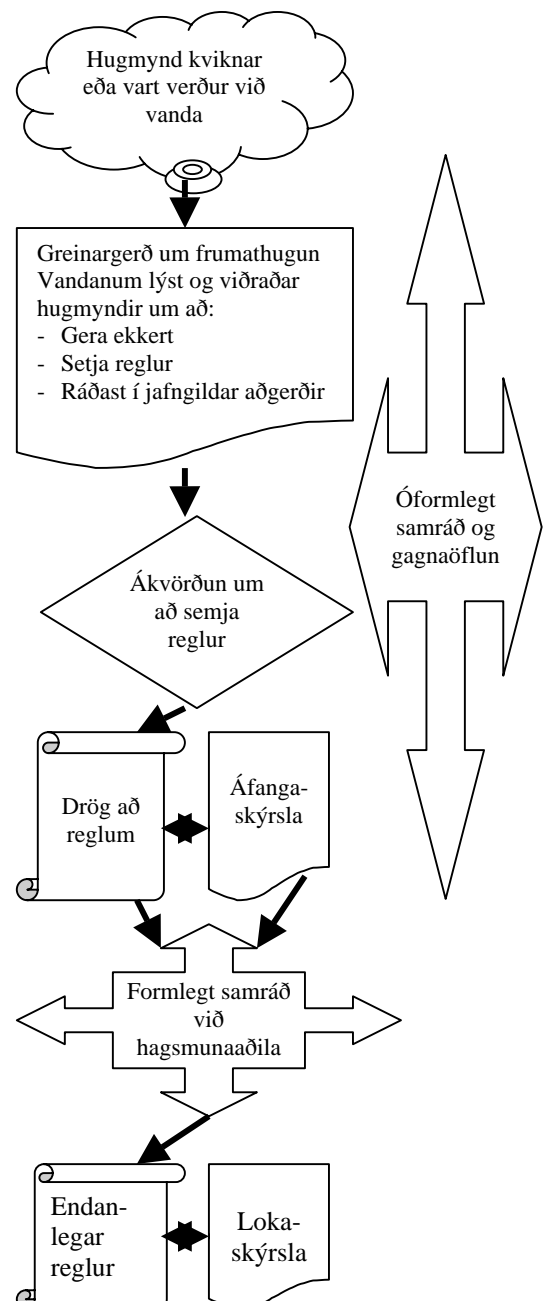
- Lokaskýrsla er uppfærð áfangaskýrsla, að teknu tilliti til niðurstöðu samráðs við hagsmunaaðila og athugana sem fóru fram í kjölfarið. Hún útskýrir og réttlætir þær aðgerðir sem lagðar eru til og er gerð opinber. Skýrslan fylgir stjórnarfrumvarpi.

Nánar um matsferlið

1. *Hugmynd fæðist.* Vandi eða þörf hefur verið staðfest og hugmyndir um ráðstafanir fæðast.
2. *Greinargerð um frumathugun* er samin á grundvelli tiltækra upplýsinga. Vandinum sem um ræðir, þörf fyrir inngrip og því sem er í húfi er lýst. Fjallað um hugmyndir um ráðstafanir, reifaðir þrír valkostir: að aðhafast ekkert, setja reglur eða ráðast í jafngildisaðgerðir, lýst helstu kostum og göllum og sagt frá því hvaða viðbótarupplýsinga þarf að afla. Í þeim tilvikum sem setja þarf reglur á grundvelli ESB-gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn ætti greinargerðin að veita nánari upplýsingar um hvað þurfi að gera en eyðublaðið (Standard sheet) sem fylla þarf út og senda utanríkisráðuneytinu.
3. *Ráðherra samþykkir áframhald* vinnu við mótnun eftirlitsreglna á grundvelli þess sem kemur fram í greinargerð um frumathugun.
4. *Hugmynd um reglur mótuð áfram* samhliða því sem aflað er betri upplýsinga og lagt mat á þær. Haft samband við *Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur*.
5. *Áfangaskýrsla* samin á grundvelli greinargerðar um frumathugun, samhliða því sem hugmynd er mótuð og eftirlitsreglur samdar.

Á vinnslustigi 1-5 er haft óformlegt samráð við ýmsa aðila, eftir því sem þarf t.d. innanhússfólk, ráðuneyti, sérfræðistofnanir og hagsmunaaðila.

6. *Formlegt samráð við hagsmunaaðila.* Senda skal fulltrúum þeirra sem eftirlitið beinist að drög að eftirlitsreglum og áfangaskýrslu til formlegrar umsagnar og þeim gefinn kostur á að koma athugasemdum sínum og tillögum um fyrirkomulag eftirlits á framfæri.
7. *Lokaskýrsla* um mat samin eftir að formlegt samráð hefur átt sér stað samhliða því sem lokið er við að fullmóta reglur. Lokaskýrsla er byggð á áfangaskýrslunni en gerir að auki grein fyrir niðurstöðu samráðs og athugana í kjölfarið.
8. *Ráðherra ákveður* afdrif tillagna um eftirlitsreglur.
 - 9a. Ef eftirlitsreglur eru á formi *lagafrumvarps*: Ríkisstjórn afgreiðir frumvarp frá sér til þingflokka og er lokaskýrslan fylgigagn frumvarpsins.
 - 9b. Ef eftirlitsreglur eru á formi *reglugerðar* eða annars konar stjórnvaldsfyrirmæla, skal lokaskýrsla um mat liggja fyrir áður en reglugerð er staðfest:
 - Ráðherra kynnir ríkisstjórninni reglugerð sem hefur veruleg áhrif á útgjöld opinberra aðila og einkaaðila áður en hún tekur gildi, í samræmi við samþykkt ríkisstjórnar þar að lútandi.
 - Ráðuneyti kynnir Sambandi íslenskra sveitarfélaga reglugerðir sem hafa veruleg



áhrif á útgjöld sveitarfélaganna eða varða starfsemi þeirra sérstaklega í samræmi við samkomulag ríkisstjórnar við sveitarfélögin þar að lútandi.

10. Lokaskýrsla er opinber og skal senda eftirlitsnefnd um opinberar framkvæmdir til umsagnar. Einnig skal birta hana t.d. á vefsíðu ráðuneytis og hlutaðeigandi eftirlitsstofnunar.

Greinargerð um frumathugun

Í greinargerð um frumathugun á að gera tillögu um að hefja vinnu við að móta eftirlitsreglur, rök fyrir tillögunni og allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að taka ákvörðun um afdrif tillögunnar. Við samningu greinargerðarinnar þarf m.a. að:

- eiga óformlegt samráð við innanhússfólk og aðra sem þekkja til málsins
- kynna málið fyrir ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur
- setja fyrirliggjandi upplýsingar skipulega upp
- benda á upplýsingar sem vantar og þarf að kanna betur

Frummatið á að vera einfalt í sniðum (ein til tvær síður) ef áhrif af nýjum eða breyttum eftirlitsreglum eru lítil, beinast að fáum aðilum og litlum hagsmunum og um minniháttar breytingar er að ræða. Frummatið þarf að vera mun viðameira þegar alþjóðasamningar sem Íslendingar eiga aðild að krefjast þess að reglur séu studdar vísindalegum rökum.

Í greinargerðinni ætti að lágmarki að fjalla um eftirfarandi:

1. Afleiðingar þess að aðhafst ekkert, m.a. hvað er í húfi og hvort einhverjir skaðist.
2. Þörfina eða vandann sem reglunum er ætlað að leysa, umfangi þeirra og helstu afleiðingum.
3. Aðalmarkmiðið sem ætlunin er að ná fram, þ.e. áhrif eða niðurstaða.
4. Athugun á því hvort íslensk stjórnvöld hafa gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar um eftirlit á því sviði sem um er að ræða og ef um slíkt er að ræða þá að segja hvers eðlis þær eru.
5. Helstu hagsmunaaðila sem málið snertir beint. Yfirleitt eftirlitsstjórnvöld, tiltekna atvinnugreinar og þjóðfélagshópar.
6. Álitlegustu aðferðir við að ná markmiðinu og hvers vegna.
 - Hvað annað væri raunhæft að gera en að setja reglur.
 - Hvers konar eftirlitsreglur kæmi helst til greina að setja.
7. Reifa mögulegar aðferðir með tilliti til:
 - helstu kosta og galla (ávinningur- kostnaður) út frá sjónarhóli hagsmunaaðila,
 - líklegra áhrifa á efnahagslífið,
 - hugsanlegra áhrifa á samkeppnishæfni fyrirtækja og markaðsstarfsemi.
8. Fyrirkomulag eftirlits.
 - Hvað þarf að gera til að tryggja raunhæfa framkvæmd þeirra eftirlitsreglna sem helst koma til greina.
 - Hvort alþjóðlegt eftirlit á því sviði sem um ræðir dregur úr þörf fyrir

sérstakt eftirlit hér á landi.

- Hvort önnur innlend eftirlitsstjórnvöld hafa eftirlit með sömu eða hliðstæðum þáttum og hvort til greina komi að *samþætta eftirlit*.

Greinargerð um áfangamat

Greinargerð um áfangamat byggir í grunninn á greinargerð um frumathugun og ætti í mörgum tilvikum að geta fylgt sömu efnisskipan. Hún er samin samhliða því sem unnið er að mótnun eftirlitsreglna, með því að bæta nýjum upplýsingum og svörum inn í greinargerð um frummat og fella út það sem skiptir ekki máli. Gert er ráð fyrir því að meðan unnið er að greinargerð um áfangamat sé meðal annars búið að:

- Ákveða að falla frá þeim valkosti að aðhafast ekkert.
- Skoða vandlega mögulegar aðferðir við að ná markmiðinu í þeim tilgangi að velja úr þær álitlegustu.
- Móta eina aðaltillögu um eftirlitsreglur.
- Skoða hvernig reglunum verður komið í framkvæmd.
- Skoða hvernig reglunum verður fylgt eftir.
- Meta kostnað og ávinning sem leiðir af reglunum.

Áfangaskýrsluna ásamt tillögum um eftirlitsreglur skal senda fulltrúum þeirra sem eftirlitið beinist að til formlegrar umsagnar og samráðs.

Í greinargerð um áfangamat ætti að lágmarki að fjalla um eftirfarandi atriði, auk þeirra sem tilgreind eru í 1.-5. lið greinargerðar um frumathugun, sbr. kafli 2.6 að framan:

1. *Aðferðina sem mælt er með* að verði notuð til að ná markmiðum og felst í drögum að eftirlitsreglum. Bæði er átt við kröfurnar sem þeir sem falla undir reglurnar eiga að uppfylla og aðferðirnar sem ætlast er til að þeir noti við að uppfylla kröfurnar. Þá þarf að reifa aðra álitlega kosti ítarlegar en í greinargerð um frummat, m.t.t. kosta og galla, og útskýra hvers vegna hægt er að útiloka þá.
2. *Fyrirkomulag eftirlits sem lagt er til* og felst í drögum að eftirlitsreglum. Fram þarf að koma að hvaða leyti er ætlast til að þeir sem falla undir reglurnar sýni fram á að þeir uppfylli kröfur. Einnig þarf að koma fram, ítarlegar en í greinargerð um frummat, hvernig gert er ráð fyrir að eftirlitsaðili starfi og hvernig eftirlit verði skipulagt. Ekki er gert ráð fyrir að eftirlitið verði útfært nákvæmlega á þessu stigi í vinnunni heldur verði fengnar tillögur þar að lútandi frá fulltrúum atvinnulífsins eða annarra hópa sem hafa mestra hagsmuna að gæta.
3. *Mat á eftirlitsreglum og fyrirkomulagi með tilliti til atvinnulífsins og/eða atvinnugreinar* sem eftirlitið beinist að. Sjá nánar ákvæði laga og reglugerðar um opinberar eftirlitsreglur.
 - Kosti og galla.
 - Jafnræði og sanngirni.
 - Ávinning og kostnað helstu hagsmunaaðila.
 - Líkleg áhrif á efnahagslífið.
 - Áhrif á samkeppnishæfni fyrirtækja.
 - Áhrif á smærri fyrirtæki sérstaklega.

- Önnur mikilvæg atriði sem hafa komið í ljós.
4. *Þjóðhagslegt gildi* eftirlitsreglnanna. Fram komi m.a:
- Hvaða gildi reglurnar hafa og hverjum þær koma beinlínis til góða. Þá umfjöllun þarf að tengja vandanum sem er til staðar, markmiðinu með því að setja reglur og afleiðingum þess að aðhafast ekkert.
 - Hvaða óbein áhrif reglurnar eru taldar hafa.
5. *Bein fjárhagsleg áhrif* á hina ýmsu hópa hagsmunaaðila, s.s. atvinnulífið (atvinnugreinar), ríki og sveitarfélög (m.a. sem eftirlitsstjórnvald) og almenning.
- Greina frá því hvernig eftirlitskostnaður hagsmunaaðila fellur til:
 - Við að uppfylla settar kröfur, t.d. um úrbætur, kerfi eða tilhögun,
 - Við að sýna eftirlitsstjórnvaldi fram á að kröfur séu uppfylltar og
 - Við að eftirlitsstjórnvald framkvæmir eftirlitsaðgerðir.
 - Eftirfarandi þarf að koma fram:
 - Verðlagsforsendur, ef notaðar eru aðrar forsendur en áætlað meðalverðlag á því ári sem umsögn er gerð.
 - Hvernig kostnaður og tekjur falla til í tíma, þ.e. hvað fellur á það ár sem lög eða reglugerð tekur gildi og hvað fellur á hvert ár eftir það.
 - Hvaða kostnaður og tekjur eru eins skiptis.
 - Ef kostnaður/tekjur koma ekki til greiðslu/innheimtu á sama ári.
 - Hversu nákvæmt matið er og á hversu traustum gögnum það er reist. Þetta má stundum gera með því að áætla neðri og efri mörk fjárhæða.
6. *Gildistími eftirlitsreglu* skal vera takmarkaður en þó að hámarki fimm ár. Gera ætti grein fyrir forsendum að baki tillögu um tímalengd.

Lokaskýrsla

- *Lokaskýrsla* er uppfærð áfangaskýrsla, að teknu tilliti til niðurstöðu samráðs við hagsmunaaðila og athugana sem fóru fram í kjölfarið. Hún útskýrir og réttlætir þær aðgerðir sem lagðar eru til og er gerð opinber. Skýrslan fylgir stjórnarfrumvarpi.
- *Skýrslan er samin* samhliða því sem:
 - greint er frá tilhögun samráðs og niðurstöðu þess,
 - aðaltillagan er mótuð áfram,
 - aflað er upplýsinga sem vantaði,
 - lokið er við að velja og útfæra eftirlitsaðferðir.

Viðauki

Vefsíður nokkurra erlendra stjórnvalda með leiðbeiningum og gátlistum vegna mats á eftirlitsreglum.

The Executive Office of the President, Office of Management and Budget (Bandaríkjunum): Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs, Circular No. A-94, Revised. October 29, 1992.

<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a094/a094.html>

USA Environmental Protection Agency (Bandaríkjunum): Economic Analysis in Regulatory Development.

<http://www.epa.gov/ttnecas1/econdata/Rmanual2/3.2.html>

Cabinet Office (Bretlandi): Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment.

<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/scrutiny/ria-guidance.pdf>

The Department of the Taoiseach (Írlandi): Towards Better Regulation.

<http://www.betterregulation.ie/>

Statskonsult (Noregi): Samfunnsøkonomiske analyser.

<http://www.statskonsult.no/prosjekt/gevinstrealisering/samfunnokonanalyser.htm>

Finansdepartementet, Statens forvaltningstjeneste (Noregi): Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser, Oslo 2000.

<http://www.odin.dep.no/archive/finvedlegg/01/01/Samfo052.pdf>