

Einföldun gildandi regluverks – stöðuskýrsla

Ráðgjafarnefnd um opinberar
eftirlitsreglur

September 2014



Forsætisráðuneyti: Einföldun gildandi regluverks - stöðuskýrsla
September 2014

Útgefandi: Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu
101 Reykjavík
Sími: 545 8400
Bréfasími: 562 4014
Netfang: postur@for.is
Veffang: forsaetisraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Forsætisráðuneyti

© 2014 Forsætisráðuneyti

Efnisyfirlit

Inngangur.....	5
1 Viðfangsefnið.....	6
2 Neikvæð áhrif regluverks	7
3 Hvers vegna að reyna að bæta regluverkið?	8
4 Reynsla annarra þjóða	9
5 Mismunandi aðferðir til að ná fram einföldun	10
5.1 Reglubyrði mæld - markmið um t.d. 25% lækkun kostnaðar á tilteknum tíma (öll ESB-ríki) ..	10
5.2 Vísitala reglubyrði.....	10
5.3 Hugmyndum safnað með víðtæku samráði	11
5.4 Endurmat laga að tilteknum tíma liðnum	11
5.5 Jafnvægisregla.....	12
6 Forsendur árangurs	13
7 Staðan á Íslandi.....	14
8 Einföldunarverkefni sem búið er að hrinda af stað.....	17
9 Næstu skref	20

Inngangur

Stjórnvöld hafa lagt áherslu á að einfalda regluverk og er það verkefni sérstaklega tekið upp í núverandi stjórnarsáttmála. Jafnframt samþykkti ríkisstjórnin 24. maí 2013 aðgerðaáætlun um einfaldara og skilvirkara regluverk fyrir atvinnulífið, en þar segir meðal annars:

„Til þess að ná árangri við einföldun gildandi regluverks er nauðsynlegt í upphafi að gera úttekt á stöðunni eins og hún er. Greina þarf hvað það er í regluumhverfi atvinnulífsins sem er óþarflega flókið og íþyngjandi og meta kostnaðinn sem af hlýst. Síðan þarf að setja sér markmið um að draga úr þessum byrðum í áföngum og móta árangursmælikvarða til að fylgjast með árangri. Í ljósi reynslu annarra OECD-ríkja af slíkum verkefnum er rétt að forgangsraða málefnasviðum og nota eftir atvikum dæmigerða hópa fyrirtækja til að fylgjast með árangri. Forsætisráðuneytið vinnur þessa stöðuskýrslu í samráði við önnur ráðuneyti, aðila vinnumarkaðarins og Samband íslenskra sveitarfélaga.“

Stöðuskýrslan, sem þarna er rætt um, og varðar einföldun gildandi regluverks, fer hér á eftir. Hún er unnin af ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur¹ í umboði forsætisráðuneytisins. Ekki verður í þessari skýrslu fjallað jafn ítarlega um aðra þætti í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar. Skýrslan fjallar því aðallega um einföldun gildandi regluverks en minna um tilurð nýrra reglna. Þó verður einnig vikið að bættum vinnubrögðum varðandi nýja löggjöf í lokin. Hvort tveggja er mikilvægt en augljóst er að uppsafnað heildarmagn gildandi reglna er mun meira en það magn nýrra reglna sem tekur gildi á hverju ári.

¹ Í nefndinni eiga sæti Gunnar Haraldsson, hagfræðingur, formaður, skipaður án tilnefningar, Halldór Árnason, hagfræðingur, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins, Halldór Oddsson, lögfræðingur, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands, Margrét Sanders, framkvæmdastjóri, tilnefnd af Viðskiptaráði Íslands, og Þóra Björg Jónsdóttir, lögfræðingur, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Varamenn eru: Gunnlaugur Júlíusson, hagfræðingur, tilnefndur af Samband íslenskra sveitarfélaga, Hanna Dóra Hólm Másdóttir, viðskiptafræðingur, tilnefnd af iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Haraldur Ingi Birgisson, lögfræðingur, tilnefndur af Viðskiptaráði Íslands, Hrafnhildur Stefánsdóttir, lögfræðingur, tilnefnd af Samtökum atvinnulífsins, og Magnús M. Norðdahl, lögfræðingur, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands. Ritari nefndarinnar er Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu.

1 Viðfangsefnið

Áður en lengra er haldið er mikilvægt að átta sig á því hvers vegna og hvenær regluverk er nauðsynlegt. Opinberar reglur þurfa sérstakrar réttlætningar við því þær skerða einatt athafnafrelsi og geta dregið úr hagvexti og velferð. Samt er breið samstaða um það á alþjóðavettvangi að ýmsar reglur séu nauðsynlegar til þess m.a. að skapa skýran og gagnsæjan ramma um samkeppni og atvinnustarfsemi.² Regluverki er ætlað að auka velferð samfélagsins, jafnt efnahagslega sem félagslega. Þetta er í raun flóknara mál en virðast mætti í fyrstu, en þó má segja að þessu takmarki sé m.a. náð ef heildarvelferð allra í samfélaginu eykst meira en sem nemur þeim heildarkostnaði fyrir samfélagið sem af reglunum hlýst. Þó verður að líta til þess í mörgum tilvikum að kostnaður verði ekki óbærilegur fyrir ákveðna aðila. Þessa hugsun má líka heimfæra upp á hver einustu lög eða reglur. Mikilvægur mælikvarði á hvort þær eigi rétt á sér eða ekki er hvort heildarábati samfélagsins sé meiri en heildarkostnaðurinn.

Það er mikilvægt að hafa allt samfélagið í huga þegar verið er að ákvarða regluverk í stað þess að einblína á ákveðna hópa fyrirtækja eða einstaklinga.

Ef litið er til hagkerfisins má fullyrða að þar sem einstaklingar geta uppfyllt þarfir sínar með frjálsum viðskiptum á fullkomnum markaði sé lítil sem engin þörf fyrir inngrip opinberra aðila nema þá helst til að leggja grundvallar leikreglur markaðarins og tryggja aðgang að óháðum dómstólum og refsiramma.

Í reynd eru flestir markaðir ófullkomnir á einhvern hátt og tilvera ýmiss konar markaðsbresta getur kallað á aðkomu opinberra aðila og regluverk. Markaðsbrestir eru af ýmsu tagi en almennt má segja að þeir séu til staðar þar sem ríkja svokölluð ytri áhrif, þ.e. þar sem aðrir bera kostnað af framleiðslu eða neyslu annarra eða þegar framleiðendur og neytendur taka ekki tillit til þess kostnaðar sem athafnir þeirra hafa á aðra. Þekkt dæmi eru um ýmiss konar mengandi starfsemi, þar sem framleiðandinn ber ekki raunkostnað af framleiðslu sinni sem aftur leiðir til of mikillar mengunar, séð frá sjónarhóli almannahagsmuna. Önnur uppspretta markaðsbresta er í skorti eða misdreifingu upplýsinga. Þegar um slíkt er að ræða er hættu á að neytendur og framleiðendur taki rangar ákvarðanir, frá þjóðhagslegu sjónarmiði séð. „Hlutverk yfirvalda er að leiðrétta markaðsbrestinn sem kemur upp á matvælamarkaði með því að vernda neytendur gegn mögulegri hættu við neyslu matvæla, en í því felst m.a. að tryggja þeim nauðsynlegar upplýsingar um gæði. Því má segja að það sé hlutverk yfirvalda að leiðrétta markaðsbrest sem er tilkominn bæði vegna ósamhverfra upplýsinga milli neytenda og seljenda og vegna þess að upplýsingar um vöruna eru almannagæði,“ segir í skýrslu Hagfræðistofnunar (2004). Annað dæmi er þegar farið er til tannlæknis. Í þeim tilvikum er erfitt fyrir venjulegan neytanda að meta hvort ýmissa aðgerða sé þörf eða ekki og getur reynst mjög kostnaðarsamt að ganga úr skugga um hvort svo sé. Slík misdreifing upplýsinga getur aftur leitt til þess að framkvæmdar séu ónauðsynlegar aðgerðir, a.m.k. sé miðað við almannahagsmuni. Rétt er að hafa í huga að þrátt fyrir að markaðsbrestir geti kallað á að innleiddar séu reglur eða eftirlit, þarf svo ekki endilega að vera. Ýmsar aðrar leiðir geta verið færar til að draga úr eða eyða markaðsbrestum með hagkvæmari hætti.

² Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group: Tools and approaches to review existing regulation, 2010.

2 Neikvæð áhrif regluverks

Opinberar reglur geta haft ýmis neikvæð áhrif. Opinbert regluverk getur t.d. haft þann ókost að taka ábyrgð af fyrirtækjunum. Þau leitist ekki sjálfstætt við að efla góða starfshætti heldur reyni einungis að uppfylla lágmarkskröfur regluverksins.

Þá geta flóknar og íþyngjandi reglur verið aðgangshindrun fyrir nýja aðila inn á markaði og valdið fyrirtækjum óþarfa kostnaði. Sá kostnaður er margháttaður eins og vikið verður að síðar.

Í opinberri svissneskri skýrslu um þetta efni frá 2010 segir: „Á undanförunum árum hefur stjórnvíslybyrði aukist ískyggilega vegna stórukins fjölda reglna á vettvangi sambandsríkisins, kantónanna og sveitarfélaganna. Þessi þróun kemur fyrst og fremst niður á fyrirtækjunum, ekki síst litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Skrifinnskan felur ekki einungis í sér tímatap og beinhardan kostnað heldur getur hún líka skert athafnafrelsi fyrirtækjanna og getu þeirra til að taka ákvarðanir. Frá sjónarhóli efnahagslífsins í heild dregur þetta úr hagvexti og alþjóðlegri samkeppnishæfni landsins okkar og stofnar þannig fjölda starfa í hættu.“³

³ Jean-René Fournier, *Mesure des coûts de la réglementation*, skýrsla lögð fram á svissneska sambandsþinginu 15. júní 2010.

3 Hvers vegna að reyna að bæta regluverkið?

Lengi hefur verið ljóst að ef hægt er að bæta regluverk það sem snýr að atvinnulífinu getur það haft í för með sér ýmsar jákvæðar afleiðingar s.s. hvað varðar:

- Fjárfestingar
- Vinnumarkað
- Frumkvöðlastarfsemi og stofnun nýrra fyrirtækja
- Hagvöxt og hagkvæmni
- Gæði opinberrar þjónustu

Umbætur á regluverki snúa oft að einföldun þess, en þó er það ekki sjálfgefið að einfalt samband sé þar á milli, auk þess sem erfitt getur reynst að mæla nákvæmlega hve flókið eða einfalt regluverk er. Oftast er farin sú leið að mæla kostnað við regluverkið og verður þá að bera saman kostnað þess við þau jákvæðu áhrif sem af regluverkinu hlýst.

Þannig bendir flest til þess að besta regluverkið sé það sem skilar tilætluðum árangri með sem minnstum kostnaði og oftast fer það saman við að reglur séu skýrar og einfaldar. Þá er rétt að nefna að ýmislegt bendir til þess að flókið regluverk leiði til óheilbrigðs viðskiptalífs.

Ef gera á gangskör að því að bæta regluverk á Íslandi liggur beint við að endurskoða núverandi regluverk en auk þess að innleiða nýtt verklag hvað varðar upptöku nýrra laga og reglna.

4 Reynolds annarra þjóða

Viðleitni til að bæta lög, reglur og stjórnsýsluframkvæmd á sér langa sögu. Hröð þróun hefur orðið á undanförunum árum á þessu sviði á alþjóðavettvangi og er OECD sú alþjóðastofnun sem hefur verið í fararbroddi. Í tilmælum OECD frá 2012 er m.a. fjallað um einföldun regluverks. Þar segir að aðildarríkin skuli fara kerfisbundið yfir mikilvægar gildandi reglur út frá skýrum markmiðum. Í því felist að skoða kostnað og ávinning, tryggja að löggjöf sé uppfærð, að kostnaður af henni sé réttlætanlegur, að hagkvæmni sé gætt, að samræmi sé í löggjöfinni og að hún nái þeim stefnumiðum sem til stóð.

Í skýringum við tilmælin kemur fram að meta skuli áhrif þegar verið er að fara yfir og endurskoða gildandi reglur. Þegar kerfisbundið er farið yfir reglur skuli leitast við að draga úr kostnaði fyrir borgarana og fyrirtækin og stuðla þannig að aukinni skilvirkni í hagkerfinu.

Við slíka kerfisbundna yfirferð skal setja reglur í forgang sem ekki eru að ná tilgangi sínum og reglur sem hafa umtalsverð efnahagsleg áhrif á notendur eða feli í sér tækifæri til bættrar áhættustýringar. Þá komi til greina að hafa ákvæði í lögum eða reglum sem kveða á um endurmat að tilteknum tíma liðnum eða brottfall (sólarlagsákvæði).

Þegar ákveðið er að einfalda samskipti við stjórnsýsluna þá ætti að freista þess að mæla samanlagða byrði sem fylgir reglum og athuga hvort notast eigi við töluleg markmið varðandi minnkun byrðarinnar fyrir borgara og fyrirtæki. Beita eigi huglægum matsaðferðum til hliðar við hlutlægar aðferðir til að viðleitni sé sem hnitmiðuðust.

Þá er mælt með því að nýta sér upplýsingatækni og „one-stop shops“ varðandi leyfi og aðra opinbera ferla til þess að þjónusta sé einfaldari og miðist við þarfir notenda.

Í stað fækkunar reglna (e. deregulation) og einföldunar er nú frekar talað um betri og snjallari reglur e. „better regulation“ eða „smarter regulation“) og lögð áhersla á að hún byggji á fyrirliggjandi staðreyndum (e. evidence based legislation). Hugsunin er sú að það sé ekki hægt að ganga út frá því fyrirfram að fækka þurfi reglum á tilteknu sviði. Verkefnið er frekar að átta sig á markmiðum með viðkomandi regluverki, ganga úr skugga um að þau eigi enn við og leita síðan einfaldra, skilvirkra og hagkvæmra leiða til að ná þeim fram. Sem sagt að reglur verði sem best sniðnar að markmiði sínu. Þessi vinna sé byggð á bestu fánlegum upplýsingum og faglegri greiningu.

Gæðastarf á þessu sviði er í eðli sínu ópólítískt og rækur vottur þess er að oftast er það svo að þótt ríkisstjórnarskipti hafi átt sér stað hefur verkefnum þessum toga verið haldið áfram.

5 Mismunandi aðferðir til að ná fram einföldun

Þegar litið er til reynslu annarra þjóða kemur í ljós að mismunandi aðferðir hafa verið notaðar til að ná fram einfaldara, skilvirkara og hagkvæmara regluverki.⁴

5.1 Reglubyrði mæld - markmið um t.d. 25% lækkun kostnaðar á tilteknum tíma (öll ESB-ríki)

Fyrir þó nokkrum árum byrjuðu nokkur Evrópuríki og síðar reyndar öll ESB-ríki að mæla skipulega svokallaða stjórnsýslubyrði (e. administrative burdens) sem fylgir opinberum reglum. Aðferðin sem beitt hefur verið kallast staðlað kostnaðarlíkan (e. Standard Cost Model (SCM)) og var fyrst notuð í Hollandi. Með henni er mældur sá umsýslukostnaður sem fyrirtæki verða fyrir vegna opinberra reglna. Eingöngu eru skoðaðar reglur sem kveða á um upplýsingagjöf fyrirtækja eða að upplýsingar séu aðgengilegar. Kostnaður er mældur þannig að fyrst eru valdar þær reglur sem skoða þarf. Síðan er kostnaðurinn metinn með því að ákveða meðaltímagjald og með viðtölum við aðila úr atvinnulífinu fundið út hve mikill tími fer í að uppfylla hinar opinberu reglur. Loks er fundinn fjöldi fyrirtækja sem þarf að hlíta reglunum. Þannig er hægt að áætla hve mikið tiltekin regla kostar atvinnulífið í heild á ársgrundvelli með því að margfalda tímafjöldann með kostnaði á tímaeiningu. Gjarnan hafa verið sett markmið um að draga úr slíkum kostnaði um tiltekið hlutfall á tilteknu árabili.⁵

Upp á síðkastið hefur mikið verið rætt um að víkka þetta sjónarhorn og mæla einnig annars konar kostnað sem fyrirtæki verða fyrir af opinberum reglum og einnig að horfa til annarra aðila sem verða fyrir kostnaði eins og alls almennings. Þá hefur það einnig verið rætt að ef gæta ætti allrar sanngirni þyrfti einnig að mæla ávinning af opinberu regluverki. Það er hins vegar öllu flóknara viðfangsefni og fá ríki hafa gengið til þess verks með skipulögðum hætti.

Þess má einnig geta að í Hollandi hefur verið prófuð ný aðferð sem kalla mætti kostnaðardrifið mat á reglubyrði (e. Cost driven approach of regulatory burdens (CAR)). Þá er valið tiltekið fyrirtæki eða hópur fyrirtækja og heildarrekstrarkostnaður greindur og fundið út hve stór hluti hans er vegna opinbers regluverks. Upplýsingarnar sem þannig fást þykja að sumu leyti marktækari en þegar notast er við almennari aðferðir.

5.2 Vísitala reglubyrði

Í Bandaríkjunum og Þýskalandi er farið að taka saman eins konar vísitölu um þróun reglukostnaðar. Það er Hagstofa Þýskalands sem gefur vísitöluna út þar í landi. Vísitalan mælir ekki eingöngu stjórnsýslukostnað atvinnulífsins heldur einnig allan annan kostnað af opinberu regluverki. Lærdómurinn sem dreginn hefur verið af þessu í Þýskalandi er m.a. eftirfarandi:

- Kostnaður atvinnulífs af nýjum reglum getur verið meiri en kostnaður ríkisins.⁶
- Reglubyrði heldur áfram að vaxa þrátt fyrir öflugt kerfi til að reyna að stemma stigu við henni.

⁴ Sjá m.a. OECD: *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies*, 2009.

⁵ Nánari upplýsingar má finna á <http://www.administrative-burdens.com>.

⁶ Það er sérstakt umhugsunarefni hér á landi þar sem mat á áhrifum á ríkissjóð er mun þróaðra en annað mat á áhrifum, þ.m.t. á atvinnulífið.

- Um helmingur af nýrri reglubyrði skrifast á reikning ESB.
- Umræður eru um hvort ekki eigi einnig að meta ávinning skipulega til að sjá heildarávinning en ekki einungis kostnað af regluverki.

Í Bandaríkjunum er einnig gefin út vísitala af þessu tagi en þar er ávinningurinn tekinn með í reikninginn. Vísitalan nær þó einungis yfir stjórnvaldsfyrirmæli en ekki lög samþykkt af alríkisþinginu. Vísitalan sýnir iðulega að ávinningur hefur verið metinn mun meiri en kostnaður af nýjum reglum.

5.3 Hugmyndum safnað með viðtæku samráði

Bretar og fleiri þjóðir hafa farið þá leið að opna vefsíðu þar sem almenningi er boðið að senda inn ábendingar um flókið, kostnaðarsamt og óhagkvæmt regluverk. Gengur verkefnið í Bretlandi undir heitinu *Red Tape Challenge*. Forsætisráðuneytið þar í landi stendur síðan opinberlega skil á því hvað gert hafi verið með ábendingarnar.

Danskt verkefni af þessu tagi hefur einnig vakið athygli. Á grundvelli svokallaðs *byrdejægerprojekt* var leitað skipulega að einföldunarmöguleikum í tilteknum atvinnugreinum. Var það gert með viðtölum við aðila í greininni sem þekkja best til hvernig reglurnar koma út í framkvæmd.

Í Svíþjóð hefur verið lögð áhersla á mikilvægi þess að meta ama sem reglur valda í viðkomandi atvinnugrein samhliða mati á beinhörðum kostnaði. Hefur sú afstaða verið tekin að mikilvægt sé að vinna markvisst að því að draga úr slíkum ama með lagfæringum á reglum eða stjórnáráðum framkvæmd. Þannig megi ná fram mun jákvæðari viðhorfum atvinnulífs til stjórnvalda án þess að fara út í torveldar og umfangsmiklar laga- og reglubreytingar.

5.4 Endurmat laga að tilteknum tíma liðnum

Í vaxandi mæli er nú farið að leggja á það áherslu á alþjóðavettvangi að lög og reglur séu endurmetin reglulega. Er þá farið yfir það hvort þau markmið sem stefnt var að í upphafi hafi náðst, hver tilkostnaðurinn hafi verið og hvort ná megi markmiðum með skilvirkari og hagkvæmari hætti. Slíkt ætti að vera almenna reglan en einnig hefur verið á það bent að sérstök ákvæði í lögum eða reglum um endurskoðun eða brottfall stuðli að því að slíkt sé í raun gert.

Spyrja má hver eigi að framkvæma slíkt endurmat. Að mörgu leyti er eðlilegast að það sé viðkomandi ráðuneyti eða stjórnvald, sem þekkir best til framkvæmdarinnar og hefur forræði á mögulegri endurskoðun. Sums staðar er þó einnig á döfinni að fela þingnefndum hlutverk í þessu efni. Er slíkt raunin í Svíþjóð þar sem þingnefndir hafa slíkt endurmatshlutverk samkvæmt stjórnarskránni. Við sænska þingið starfar sérstök deild sem aðstoðar þingnefndir við að kanna árangur löggjafar á tilteknum sviðum.

Um mikilvægi endurmats segir þýska reglunefndin í ársskýrslu sinni 2013: „Gagnsæi varðandi kostnað þegar ný lög eru samþykkt er mikilvægt. Jafn mikilvægt, að mati NRK, er að endurmeta eftir 3-5 ár, hvernig lög og reglur hafa reynst. Slíkt kerfisbundið endurmat hefur ekki verið við lýði í Þýskalandi. Ákvörðun ráðuneytisstjóra frá janúar 2013 um að framkvæma slíkt endurmat fyrir öll lög sem

hafa í för með sér kostnað umfram 1 milljón evra er því mikið ánægjuefni. Það eru engar ýkjur að segja að hún sé í raun söguleg.“⁷

5.5 Jafnvægisregla

Bretar hafa vakið athygli fyrir þá stefnumörkun ríkisstjórnarinnar að ekki skuli samþykkja nýjar íþyngjandi reglur fyrir atvinnulífið nema um leið séu felldar brott aðrar jafnþyngjandi. Nýverið hefur krafan verið hert að þessu leyti þannig að tvær jafngildar þurfa að falla brott til þess að ein slík fái brautargengi.

Kerfið virkar þannig að ráðuneyti sem mælir fyrir tillögu í ríkisstjórn að nýjum reglum þarf að leggja fram gögn þar sem kostnaður er metinn. Jafnframt þarf að fylgja með tillaga um aðrar reglur sem felldar eru brott eða þeim breytt þannig að kostnaðurinn sem sparast sé a.m.k. tvöfaldur á við kostnaðinn af nýju reglunum. Sjálfstæð nefnd (e. Regulatory Policy Committee) fer yfir og metur hvort útreikningar standist.

Þótt þetta fyrirkomulag beinist fyrst og fremst að samþykkt nýrra reglna hefur það haft mikil hvetjandi áhrif á ráðuneyti að leita einföldunarmöguleika. Ella koma þau ekki nýjum reglum í gegnum ríkisstjórn.⁸

Þess má geta að ESB-reglur eru undanþegnar þessari reglu nema að því marki sem aukið er við þær kröfur sem þar eru gerðar.

⁷ Nationaler Normenkontrollrat: Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren, Jahresbericht 2013, bls. 5.

⁸ Slíkt fyrirkomulag hefur einnig verið gagnrýnt á þeirri forsendu að það geti haft óæskilegar afleiðingar. Stjórnvöld fari að safna óþörfum reglum til að eiga skiptimynt. Þá geti þetta tafið skynsamlega nýja reglusetningu þar sem viðkomandi ráðuneyti hefur klárað alla einföldunarmöguleika. Nauðsynlegt kunni að reynast að heimila að nýjar reglur á vegum tiltekins ráðuneytis helgist af niðurskurði hjá öðru ráðuneyti en þá verði jafnframt til stjórnsýsluflækjur sem kunni að draga úr skilvirkni. Sjá Identifying and Evaluating Regulation Reforms. Australian Productivity Commission Research Report. Desember 2011.

6 Forsendur árangurs

Bæði OECD og Alþjóðabankinn hafa tekið saman gagnlegar handbækur og leiðbeiningar um einföldunarstarf.⁹ Þar er vakin athygli m.a. á eftirfarandi atriðum sem stuðla að árangri:

- Pólítískur stuðningur á æðstu stigum. Slíkur stuðningur hjálpar til við að yfirvinna hindranir, t.d. vegna sérhagsmuna og viðtekinna viðhorfa.
- Hugsa stórt en byrja smátt. Skipuleggja þarf breytingarferlið gaumgæfilega. Hjálplegt er að byrja á afmörkuðu sviði og sýna fram á árangur þar áður en lengra er haldið. Mælingar á stöðunni fyrir og eftir átaksverkefni stuðla að því að hægt sé að sýna fram á áþreifanlegan árangur.
- Í byrjun þarf að taka saman yfirlit yfir gildandi reglur á viðkomandi sviði. Slíkt er forsenda þess að geta hafist handa við að bæta regluverkið. Oft er staðan sú í upphafi að slíkt heildstætt yfirlit er ekki til en reglur kunna að vera flóknar og jafnvel takmörkuð samandregin vitneskja um samspil ólíkra reglna.
- Undirbúa breytingar á viðhorfum í stjórnsýslunni. Mikilvægt er að reyna að ná sátt um það hver vandamálin séu og aðferðafræðina við að leysa úr þeim. Ekki þarf hins vegar að ríkja sátt um hverja einstaka umbótatillögu enda ógjörningur fyrirfram að ætlast til þess. Markmiðið á að vera að smám saman tileinki stjórnsýslan sé nýja nálgun á reglur og framfylgd þeirra þannig að umbætur hafi varanleg áhrif.
- Virk þátttaka hagsmunaaðila. Það eykur líkur á árangri að hafa náið samráð við hagsmunaaðila. Þeir hafa gjarnan ómetanlega innsýn í vankanta regluverksins. Aðild þeirra að því að móta tillögur til umbóta stuðlar einnig að því að þeir styðji umdeildar breytingar.
- Gagnsæ vinnubrögð. Gagnsæi í umbótastarfinu stuðlar að því að halda öllum hlutaðeigandi upplýstum. Þar með er jafnframt dregið úr líkum á að ómálefnalegar ástæður ráði för.
- Samhæfing í stjórnsýslunni. Ósamstæðar aðgerðir ríkis (ráðuneyta og stofnana) og sveitarfélaga á þessu sviði fela í sér þá hættu að útkoman verði enn flóknari og meira íþyngjandi en ella.
- Þróaðar verði aðferðir til mælinga og endurmats. Æskilegt er að endurmeta reglulega umbótaverkefni til þess að fylgjast með því að þau beri árangur. Alþjóðlega er vaxandi áhersla á beitingu mælikvarða til að fylgjast með árangri og læra af reynslunni.
- Alþjóðleg þróun er í þá átt að víkka sjóndeildarhringinn og skoða ekki einungis kostnað fyrir atvinnulífið af umsýslu og upplýsingagjöf heldur allan annan kostnað fyrir atvinnulíf, almenning og opinbera aðila. Þá er einnig vaxandi umræða um mikilvægi þess að meta ávinning reglna til að gæta jafnvægis.
- Nýta þarf tæknina til að styðja við einföldun, t.d. með „one stop shops“ fyrir leyfisveitingar.
- Líta ber á einföldun sem hluta af viðleitni til að vanda reglusetningu almennt. Þannig ætti sami aðilinn innan stjórnkerfisins að bera ábyrgð á einföldun og vönduðum undirbúningi lagasetningar. Sá aðili getur síðan vegið og metið að hvaða marki eigi að beina kröftum að einföldun á kostnað vinnu við undirbúning nýrra reglna.

⁹ OECD: Cutting Red Tape: National Strategies, Policy Brief, 2007. Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group: Tools and Approaches to Review Existing Regulations, 2011.

7 Staðan á Íslandi

Því miður hefur kostnaður og ábati af regluverki á Íslandi ekki verið metinn eða rannsakaður sem skyldi. Niðurstöður nokkurra rannsókna liggja þó fyrir en í þeim er augum beint að ákveðnum þáttum reglna eða ákveðnum hluta atvinnulífsins. Verður hér gerð örstutt grein fyrir helstu niðurstöðum þeirra rannsókna.

Í skýrslu Samtaka atvinnulífsins frá 2003 *Bætum líf skjörin* eru teknar saman tekjur opinberra eftirlitsstofnana af eftirlits- og leyfisgjöldum vegna eftirlitsiðnaðarins og er hann metinn á um 1,6 milljarð króna á ári og talið að hann hafi hækkað um 30% á tíu árum að raunvirði. Séu ESB viðmið notuð má ætla að heildarkostnaður samfélagsins sé mun hærri eða 15-40 milljarðar króna.

Í rannsókn Hagfræðistofnunar (2004) var litið sérstaklega til kostnaðar og ábata eftirlitsiðnaðarins í heild fyrir samfélagið. Samkvæmt útreikningum skýrsluhöfunda var beinn heildarkostnaður fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum um 7,2 milljarðar króna á verðlagi 2003. Þá er ótalin óbeinn kostnaður, s.s. vegna neikvæðra áhrifa eftirlitsreglna á framleiðni, samkeppnishæfni og nýsköpun en skýrsluhöfundar telja hann geta legið á bilinu 0,4-4 milljörðum króna. Heildarkostnaður hins opinbera (rekstrarkostnaður eftirlitsstofnana) var metinn á bilinu 1,5-5 milljarðar króna. Miðað við gefnar forsendur ætla skýrsluhöfundar að heildarkostnaður samfélagsins af opinberu eftirliti hafi legið á bilinu 9-12 milljarðar króna á verðlagi ársins 2003 og er þá litið framhjá óbeinum kostnaði.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar er fjallað sérstaklega um ábata af eftirliti. Sú umfjöllun er almenn og ekki er slegið máli á heildarábata af eftirlitsstarfsemi opinberra aðila. Þó er fjallað sérstaklega um matvælaeftirlit og ábata af því. Metinn ábati samfélagsins af matvælaeftirliti, að gefnum forsendum höfunda, liggur á bilinu 350-11.350 milljónir króna árið 2002 en sama ár var kostnaður af eftirlitinu á bilinu 700-2.700 milljónir. Þessir útreikningar benda til þess að ábatinn sé líklega meiri en kostnaðurinn af þessu tiltekna eftirliti. Sú niðurstaða breytir þó engu um nauðsyn þess að ná fram markmiðum regluverksins með sem skilvirkustum hætti.

Á árunum 2006-2009 gilti aðgerðaáætlun kennd við Einfaldara Ísland sem hafði það að markmiði að einfalda og bæta regluverk. Áætlunin byggði á tillögum starfshóps sem í sátu fulltrúar ráðuneyta, sveitarfélaga og aðila vinnumarkaðarins. Starfshópurinn vann mikið starf og gaf hann út leiðbeiningar til stjórnvalda um einföldun regluverks auk handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa.

Í leiðbeiningum starfshópsins til stjórnvalda um einföldun regluverks voru settar fram leiðbeiningar um gerð einföldunaráætlana, undirbúning þeirra og framfylgd og möguleika rafrænnar stjórnsýslu.

Í leiðbeiningunum sagði m.a. að meðal þess sem einkenndi góða einföldunaráætlun væri að hún væri trúverðug, þ.e. að áætlunin væri raunhæf en svaraði um leið þeim kröfum sem uppi eru hjá almenningi og þeim sem hagsmuna eigi að gæta um einfaldari reglur og skilvirka stjórnsýslu. Sagði jafnframt að besta leiðin til að ganga úr skugga um slíkt væri að efna til samráðs við undirbúning áætlunar. Haustið 2007 voru einföldunaráætlanir ráðuneyta birtar á heimasíðu forsætisráðuneytisins.

Vegna efnahagshrunsins haustið 2008 varð ákveðið hlé á vinnu við einföldun á gildandi regluverki og komust áætlanir stjórnvalda því ekki til framkvæmda nema að takmörkuðu leyti. Umræða um opinbert eftirlit í stjórnsýslunni varð þó áberandi árið 2012 í kjölfar máls sem upp kom og varðaði eftirlit með salti. Meðal viðbragða við því máli var að forsætisráðuneytið hóf vinnu við kortlagningu opinbers eftirlits á vegum ráðuneyta og stofnana sem undir þau heyrðu. Beint var til allra ráðuneyta spurningum um eftirlit stofnana undir viðkomandi ráðuneytum. Í svörum þeirra komu fram upplýsingar um þær stofnanir sem sinna eftirliti, stöðu eftirlits í stjórnskipulagi stofnana og tilvísanir til eftirlitsákvæða í lögum og reglugerðum. Þá voru þar upplýsingar um innra og ytra eftirlit stofnana, fjölda starfsmanna í eftirliti og hvort um væri að ræða skörun við annað eftirlit á vegum ríkis eða sveitarfélaga.

Í frekari vinnu í átt að einfaldara og skilvirkara regluverki er mikilvægt að líta til þeirrar vinnu sem þegar hefur farið fram á þessum vettvangi, s.s. einföldunaráætlana ráðuneytanna frá árinu 2007 og yfirlits um opinbert eftirlit sem unnið var frá árinu 2012. Að einhverju leyti kann að vera unnt að byggja ofan á þessa vinnu og eins er mikilvægt að líta til fyrri verkefna bæði í þeim tilgangi að skoða verklag sem gefist hefur vel og bæta úr því sem þörf þykir.

Ekki er unnt að sjá að eftirlitsstofnanir hafi orðið fyrir merkjanlegum fjárhagslegum áhrifum af efnahagshruninu 2008. Samkvæmt yfirliti ríkisreiknings hafa árleg rekstrar-gjöld helstu stofnana aukist um ríflega 3 milljarða króna frá 2008 til 2012 úr rúmum 10 milljörðum í rúmlega 13 milljarða króna á verðlagi hvors árs. Markaðar tekjur og sértekjur stofnananna hafa aukist að sama skapi. Í stað þess að fá aukið fé á fjárlögum hafa stofnanirnar fengið auknar heimildir til að afla tekna með því að leggja gjöld á atvinnurekstur.

Það er fjölmennur hópur eftirlitsfólks sem heimsækir fyrirtæki. Þannig má taka dæmi þar sem einn eftirlitsaðili tekur út lyftuna í húsinu, annar kaffistofu starfsmanna, þriðji athugar almennt hreinlæti, fjórði skoðar hvort vogir séu rétt stilltar, sá fimmti hvort afurðirnar séu hæfar til mannelis og sá sjötti hvort þær megi flytja úr landi. Sá sjöundi skoðar hvort búnaður vinnuvélanna sé í lagi og svo þarf að færa til þess áttunda ökutækin sem staðfestir að þeim megi aka á vegum landsins. Sá níundi athugar hvort útstreymi úr bræðslunni sé innan marka og sá tíundi hvort fjarskiptatækin starfi rétt. Aðrir sjá svo um að einungis séu í boði tæki, vörur og búnaður með réttum merkingum og að CE-merkin séu á réttum stað. Öðru hverju koma svo sendinefndir frá Eftirlitsstofnun EFTA sem athuga hvort allt eftirlitið sé fullnægjandi. Allt byggir þetta á ákvæðum laga.

Áður en starfsemi fyrirtækja getur hafist þarf að sækja um ýmis leyfi og reglurnar sem uppfylla þarf eru margvíslegar. Á hverju ári þurfa fyrirtækin að laga sig að nýjum og breyttum reglum. Að auki þurfa fyrirtækin að svara fyrirspurnum frá stjórnvöldum, skila skýrslum og láta af hendi töluleg gögn. Ekki er dregin í efa þörf á reglum og að yfirleitt hafi þær jákvæð markmið en þeim fylgir mikill kostnaður og töluverður tími starfsmanna fyrirtækja fer í að svara eftirlitsaðilum. Þarna þarf að gæta að meðalhófi.

Þeir sem stofna til reksturs þurfa gjarnan að sækja um leyfi hjá mörgum aðilum. Einungis í undantekningartilvikum er unnt að sækja um leyfi á einum stað. Ekki er heldur að finna á einum stað upplýsingar um kröfur sem fyrirtækin þurfa að uppfylla í

starfsemi sinni. Vísbendingar eru um að óvíska á Vesturlöndum sé jafn stór hluti atvinnustarfseminnar leyfisbundinn og hér á landi.

8 Einföldunarverkefni sem búið er að hrinda af stað

Eitt stærsta verkefnið sem ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur kom að síðasta vetur var skoðun á starfsumhverfi ferðaþjónustunnar á Íslandi. Markmiðið var að athuga hvort og hvernig hægt væri að einfalda umhverfið, hvort sem væri með endurskoðun á leyfisveitingum, skipulagi og verkferlum, eða með breytingum á annarri umgjörð um starfsemi ferðaþjónustunnar.

Ferðamálastofa bar ábyrgð á verkefninu en það var unnið í nánú samstarfi við forsætisráðuneytið og ráðgjafarnefndina.

Í þessu verkefni hefur verið farið yfir núverandi starfsumhverfi ferðaþjónustunnar og er þá sérstaklega litið til laga og regna sem um greinina gilda. Þá hefur verið greint hvað það er í starfsumhverfinu sem mætti einfalda og hvort regluverkið er of íþyngjandi auk þess sem bent var á hvar kynni að vera þörf á aukinni opinberri íhlutun. Skoðað var sérstaklega hvernig leyfismálum er háttað og hvort þörf eða möguleiki væri á að opna eina þjónustugátt þangað sem aðilar í greininni gætu leitað til að sækja um og fá upplýsingar um nauðsynleg leyfi og kröfur sem þarf að uppfylla. Í skýrslunni eru talin upp nokkur atriði sem hafa má að leiðarljósi við einföldun og eru gott innlegg í umræðu um það hvaða sjónarmið eigi að ráða för við endurskoðun regluverks hér á landi:

1. Gengið út frá því að farið sé eftir lögum og reglum

Stjórnvöld gangi út frá því að atvinnulífið fylgi eftir lögum og reglum í starfsemi sinni. Komi í ljós að starfsemi stríði gegn lögum og reglum þarf að taka á því af festu.

2. Ein rafræn gátt

Stefnt skal að því að öll formleg samskipti atvinnulífsins við stjórnvöld fari fram með rafrænum hætti. Þannig verði hægt að sækja um tilskilin leyfi eða tilkynna og skrá starfsemi á einum stað á vefnum og umsóknir séu afgreiddar þar án þess að umsækjandi þurfi að snúa sér til margra stofnana stjórnvalda. Sett séu markmið um að leyfi og skráningar séu afgreiddar innan tiltekins tíma.

3. Samnýting upplýsinga

Opinberum aðilum ber að samnýta upplýsingar í fórum sínum þannig að umsækjendur þurfi ekki að skila sömu upplýsingum oftar en einu sinni til stjórnvalda.

4. Takmarkandi leyfi þurfa að styðjast við sérstök rök

Skoða þarf vel hvort þörf sé á öðrum formaskilyrðum en einfaldri tilkynningu, t.d. til skattyfirvalda, áður en starfsemi hefst. Er þá gengið út frá því að hart sé tekið á því ef þau formaskilyrði sem eftir standa eru ekki virt eða ef rangar upplýsingar eru gefnar vísvitandi.

5. Atvinnulífið hvatt til að þróa viðmið um góða starfshætti

Styðja þarf viðleitni fyrirtækja til að þróa sjálf viðmið um góða starfshætti, gæðakerfi og innra eftirlit og draga þannig úr þörf fyrir kostnaðarsamt opinbert eftirlit, sem er einungis ein leið af mörgum til að tryggja reglufylgni, sbr. t.d. aðhald viðskiptavina.

6. Eftirlit og viðurlög í samræmi við tilefni

Opinbert eftirlit taki mið af háttsemi og sögu þeirra fyrirtækja sem í hlut eiga. Í því felst áhættumat þannig að fyrirtæki sem hafa orðið uppvís að því að brjóta

meðvitað og ítrekað gegn lögum og reglum sæti örara eftirliti en ella. Beri það ekki árangur sé gripið til viðurlaga og jafnvel stöðvunar starfsemi í samræmi við tilefnið. Að sama skapi er þá rétt að draga úr eftirlitsbyrði gagnvart fyrirtækjum sem reynslan sýnir að leggja sig fram um að starfa innan ramma laga og reglna.

7. Eftirlitskostnaður

Ekki er óeðlilegt að atvinnulífið beri þann kostnað sem hlýst af opinberu eftirliti, þ.e. óhjákvæmilegan kostnað við að tryggja að starfsemi sé innan ramma laga og þar með að ekki sé vegið að ýmsum grunngildum sem lög helgast af eins og umhverfisvernd, almannaeheilsu og öryggi. Gjaldtöku ætti hins vegar ekki að réttlæta með nauðsyn þess að tryggja starfsemi stjórnvalds sem slíks. Að sama skapi ætti ekki að líta á eftirlit eða aðra íhlutun stjórnvalda fyrst og fremst sem tekjuöflunarleið.

8. Sveigjanleiki

Taka þarf tillit til stærðar fyrirtækja eftir því sem hægt er við laga- og reglusetningu enda er flókið og íþyngjandi regluverk sérstök samkeppnishindrun fyrir smærri aðila.

9. Samvinna eftirlitsaðila

Þeir sem hafa með höndum eftirlit með atvinnurekstri vinni betur saman, samnýti upplýsingar og sameinist um nauðsynlegar eftirlitsheimsóknir til þess að draga úr kostnaði og eftirlitsbyrði.

Í skýrslunni eru jafnframt fjölmargar tillögur um einföldun regluverks á því sviði sem hún fjallar um. Skýrslu var skilað til forsætisráðherra í lok maí 2014. Stýrihópurinn lagði til að við tæki 100 daga samráðsferli þar sem tillögur hópsins yrðu kynntar og haghöfum yrði gert kleift að koma á framfæri ábendingum og athugasemdum. Ráðgjafarnefndin leggur ríka áherslu á að slíkt samráðsferli fari fram og verði sett í gang sem fyrst. Eðlilegt er að samráð fari fram áður en lengra er haldið en í tillögnum er gert ráð fyrir nokkrum umfangsmiklum breytingum sem mikilvægt er að fá rýni þeirra aðila sem best þekkja til.

Ráðgjafarnefndin vill benda á eftirtalin atriði sem nokkurs konar lærdóm af þessari vinnu:

- Jákvætt er hve ítarlegt samráð var haft við hagsmunaaðila. Fjölmörgum ábendingum var safnað sem eru gott vegarnesti fyrir stjórnvöld til að vinna úr.
- Ekki tókst að ljúka við mat á kostnaði við það regluverk sem skoðað var. Mikilvægt er að ljúka því kostnaðarmati en sú vinna stendur nú yfir á vegum Ferðamálastofu.
- Athyglisvert er að hagsmunaaðilar voru tiltölulega sáttir við leyfisveitinga-kerfið í greininni en kvörtuðu yfir því að eftirlit með leyfislausum væri ekki nægilegt. Það vekur reyndar spurningar um hvort leyfisveitingar séu ef til vill aðgangshindrun sem þeir sem fyrir eru í greininni eru sáttir við vegna þess að það dregur úr samkeppni. En einnig er auðvitað mjög brýnt að þeim lögum og reglum sem fyrir hendi eru sé í raun framfylgt til þess að stýring og stjórnsýsla í málaflokknum sé trúverðug og missi ekki marks.
- Lokaskýrslan varpar ljósi á mjög þarft viðfangsefni sem er sú spurning hvort aðhald markaðarins (t.d. ferðamanna sem gefa gististöðum einkunn á netinu) og gæðakerfi eins og Vakinn geti að einhverju marki komið í stað opinbers eftirlits.

Annað verkefni sem vert er að nefna er einföldun reglna um leyfi og eftirlit með fiskeldi. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið setti á fót nefnd sem skilaði skýrslu fyrr á þessu ári.¹⁰ Þar er lagt til að leyfisveitingum verði fækkað og jafnframt þeim stjórnvöldum sem koma að veitingu leyfa. Þá er lagt til að Matvælastofnun taki við hlutverki Fiskistofu varðandi eftirlit með fiskeldi. Þannig er stofnunum fækkað sem koma að fiskeldi en því er ætlað að stuðla að einföldun og aukinni hagkvæmni í eftirliti.

¹⁰ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið: Skýrsla nefndar um leyfisveitingar og eftirlit í fiskeldi, júní 2014.

9 Næstu skref

Í lokin verða hér dregin saman þau atriði sem nefndin telur að ættu að vera áherslumál á komandi vetri annars vegar varðandi einföldun gildandi regluverks og hins vegar varðandi önnur atriði í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar á þessu sviði:

EINFÖLDUN GILDANDI REGLUVERKS

1. Skýrslunni um einföldun regluverks í ferðaþjónustu verði fylgt eftir á næstu vikum og mánuðum. Viðamesta tillagan er fólgin í einni rafrænni gátt varðandi leyfisveitingar. Kannað verði í samráði við Þjóðskrá Íslands hvernig best sé að standa að uppsetningu slíkrar gáttar fyrir viðráðanlegt fé. Nefndin er reiðubúin að koma að þessu verkefni en leggur áherslu á að tryggja þurfi fjárveitingar til þess.
2. Gefin verði út handbók um einföldun regluverks byggð á starfinu sem laut að einföldun regluverks í ferðaþjónustu. Drög að slíkri handbók fylgja þessari skýrslu. Þær aðferðir verði síðan innleiddar af opinberum aðilum við skoðun þess regluverks sem undir þá heyrir.
3. Ráðgjafarnefndin er reiðubúin að veita aðstoð við að fara yfir regluverk á afmörkuðum sviðum í anda handbókarinnar. Til dæmis kæmi til greina að skoða byggingariðnaðinn en hann lýtur margháttuðu regluverki og ef unnt er að draga úr kostnaði er líklegt að það geti átt þátt í að halda aftur af húsnæðisverði.
4. Eins og fram kom í skýrslunni um einföldun regluverks í ferðaþjónustu má víða velta því fyrir sér hvort kröfur um leyfi til tiltekinnar starfsemi eigi rétt á sér. Nefndin telur þannig að skoða mætti heildstætt leyfisveitingar í íslenskri löggjöf og móta stefnu um hvenær þörf sé á slíkri fyrirfarandi tálmun atvinnustarfsemi.¹¹ Í framhaldinu yrðu reglur um leyfisveitingar endurskoðar í ljósi stefnunnar.
5. Mótuð verði viðmið um starfshætti eftirlitsstofnana og stjórnskipulag þeirra. Sérstakur vinnuhópur hefur verið settur á laggirnar til að annast þetta verkefni. Styðst hópurinn meðal annars við leiðbeiningar frá OECD um þetta efni.

VANDAÐUR UNDIRBÚNINGUR NÝRRRA REGLNA

6. Efla þarf það mat á áhrifum og samráð sem á sér stað í aðdraganda laga- og reglusetningar. Væntanleg handbók forsætisráðuneytisins um lagasetningu mun fjalla nánar um þessi efni. Þá eru forsætisráðuneytið og innanríkisráðuneytið með í bígerð verkefni sem varðar samráð á netinu.
7. Til þess að ná raunverulegum árangri varðandi mat á áhrifum þarf að auka færni stjórnáráðgjafarinnar til að meta áhrif og efla skilning hjá öllum þeim sem koma að lagasetningu á mikilvægi þessa. Frumvarp forsætisráðherra sem lagt var fram á 143. löggjafarþingi um aðgerðir til að draga úr reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni gerði ráð fyrir að ráðgjafarnefndin eða svokallað regluráð fengi aukið hlutverk á þessu sviði. Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Lagt er til að ríkisstjórnin ákveði fyrir sitt leyti að

¹¹ Hafa mætti hliðsjón af gögnum frá Alþjóðabankanum, t.d. <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/PolicyFrameworkPaperWEB.pdf> og <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/howtoreformBL.pdf>

ráðgjafarnefndin fái öll drög að stjórnarfrumvörpum og drög að reglugerðum sem hafa umtalsverð áhrif á atvinnulífið til umsagnar.

8. Hins vegar virðast enn ekki forsendur til að innleiða svokallaða jafnvægisreglu (*ein-inn, ein-út* reglu) í því formi að nýjar reglur fengju ekki framgang í ríkisstjórn nema að uppfylltum skilyrðum um samsvarandi niðurskurð kostnaðar. Forsenda fyrir því að slíkt kerfi virki er faglegt og þróað mat á áhrifum. Áður þarf því að efla mat á áhrifum, sbr. 6. og 7. lið. Þó væri hægt að stíga skref í átt til þess að innleiða jafnvægisreglu með því að ráðgjafarnefndin taki saman árlegt yfirlit yfir þróun reglubyrði, byggt á þeim gögnum sem fyrir hana eru lögð þegar hún fær frumvörp og reglugerðir til umsagnar.