

Flóknara Ísland

Haustið 2006 samþykkti þáverandi ríkisstjórn aðgerðaáætlun um Einfaldara Ísland og í kjölfarið var skipaður samráðshópur ráðuneyta, sveitarfélaga og aðila vinnumarkaðarins sem var forsætisráðherra til aðstoðar við að framfylgja áætluninni. Aðgerðaáætluninni var markaður tímarammi frá 2006-2009 og var starfshópnum ætlað að starfa á því tímabili.

Aðgerðaráætluninni um Einfaldara Ísland var ætlað að stuðla að einföldu og skilvirku opinberu regluverki. Meginmarkmiðið var að léttu svokallaða reglubyrði almennings og atvinnulífs, m.a. með því að fækka reglum og gera þær markvissari, gera framkvæmd reglna sem minnst íþyngjandi, samnýta upplýsingar auk þess að samþætta opinbera þjónustu og eftirlit. Þannig væri kappkostað að auka samkeppnishæfni í atvinnurekstri og bæta lífskjör almennings.

Árangur á þessu sviði byggist á breytingum á ferlinu í aðdraganda setningar laga og reglugerða og að fara yfir gildandi lög og reglur. Meginbreytingarnar felast í auknu samráði við hagsmunaaðila áður en sett eru lög og reglur, mati á áhrif lagafrumvarpa og reglugerða á atvinnulíf, sveitarfélög, stjórnsýsluna og borgarana. Hingað til hefur aðaláherslan verið lögð á að meta kostnað ríkissjóðs af samþykkt lagafrumvarpa. Haustið 2007 gaf forsætisráðuneytið út handbók um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa sem byggði á þessum hugmyndum.

Hinn þáttur áætlunarinnar var að ráðuneytin færu skipulega yfir gildandi lög og reglugerðir með það fyrir augum að fella óþarfa reglur úr gildi, sníða þær betur að markmiðum sínum eða nota kosti rafrænnar stjórnsýslu til þess að auðvelda samskipti við fyrirtæki og borgara. Í júní 2008 skilaði starfshópurinn skýrslu þar sem lagðar voru fram einföldunaráætlanir fyrir hvert ráðuneyti. Meginábyrgð á því að aðgerðaráætluninni væri fylgt eftir hvíldi á hverju ráðuneyti en forsætisráðherra hefði þar samræmingarhlutverki að gegna. Þessi verkefni tengdust störfum ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur.

Skemmst er frá því að segja að lítið hefur frést af framgangi einföldunaráætlana ráðuneytanna og samráðshópurinn hefur ekki komið saman síðan í september

2008. Ekki hefur heldur orðið nein sjáanleg breyting á ferlinu við samningu lagafrumvarpa og ekki hefur verið tekið upp kerfisbundið mat á áhrifum þeirra á almenning og atvinnulíf. Þá hefur ráðgjafarnefndin um opinberar eftirlitsreglur ekki komið saman um langa hríð. Það liggur því fyrir að verkefnið um Einfaldara Ísland hefur siglt í strand. Skýringarnar á því liggja nokkuð ljósar fyrir, þ.e. tíð stjórnarskipti og bankahrunið, og stjórnvöld hafa sett önnur mál í forgang.

Í raun hafa veður skipast svo í lofti að tekin hefur verið upp þveröfug stefna sem nefna mætti Flóknara Ísland. Í stað markmiða Einfaldara Íslands um að stuðla að einföldu og skilvirku opinberu regluverki til þess að stuðla að samkeppnishæfni í atvinnurekstri og bæta lífskjör hafa verið gerðar og eru í undirbúningi breytingar sem stuðla að flóknu og óskilvirku opinberu regluverki sem draga úr samkeppnishæfni atvinnulífs og bitna á lífskjörum almennings. Gjalddeyrishöft og efling gjalddeyriseftirlits er stærsta stjórnvaldsaðgerðin á því sviði. Endurupptaka gamla vörugjaldakerfisins á drykkjarvörur, kex, sælgæti o.fl. á þessu ári er annað dæmi sem stuðlar að sóun og óhagkvæmni í atvinnulífinu. Þriðja dæmið eru tillögur um margþrepa tekjuskatt, viðbótarþrep í virðisaukaskatti og nýjar tegundir skattheimtu. Ekkert af þessu getur stuðlað að aukinni verðmætasköpun heldur þvert á móti felst í þessum breytingum aukin vinna í fyrirtækjunum fyrir stjórnvöld og þörf fyrir aukið eftirlit af hálfu stjórnvalda.

Léttari reglubyrði - leið út úr kreppunni

Á nýlegri ráðstefnu¹ um betra regluverk, þar sem samankomnir voru 400 þátttakendur frá 40 löndum í öllum heimsálfum, var það sjónarmið ríkjandi að efnahagskreppan hefði orðið þess valdandi að það væri enn mikilvægara en áður að stuðla að einfaldara og betra regluverki, einkum fyrir fyrirtæki. Léttari reglubyrði væri ein leið út úr kreppunni. Fjölmörg ríki í öllum heimsálfum vinna markvisst að áætlunum á þessu sviði og alþjóðasamtök á borð við ESB, OECD og Alþjóðabankann eru með endurbætur á regluverki hátt á forgangslistanum. Betri reglusetning geti stuðlað að efnahagsbata og þar með skapað verðmæti, fleiri fyrirtæki og störf.

¹ International Regulatory Reform Conference, Stokkhólmi, 11.-13. nóvember 2009

OECD – mikilvægi rannsókna

Að mati OECD hefur fjármálakreppan leitt til spurnar eftir regluverki sem hindrar kreppur, en enginn vill hins vegar reglur og skrifræði sem dregur úr hagvexti. Það undirstrikar mikilvægi mats á áhrifum reglna og að aðilar og þjóðir deili reynslu hver með öðrum. Mikilvægt er að öðlast þekkingu á upplifun þeirra sem þurfa að lúta reglunum. OECD hefur undanfarin ár rannsakað reglubyrðina í 25 ríkjum mun gefa út skýrslu á næsta ári um árangur af þessu starfi.

Kreppan skapar tækifæri fyrir einföldun reglna

að mati Obama stjórnarinnar

Ríkisstjórn Obama leggur mikla áherslu á einföldun reglna. Kostnaðar- og nytjagreining með áherslu á hagsmuni borgaranna (humanized Cost-Benefit Analysis) er meðal þeirra aðferða sem beitt er. Bandaríkjamenn telja mikilvægt að öðlast skilning á atferli einstaklinga, hverjar afleiðingar mismunandi reglur hafa á hegðan þeirra og að reglur og álögur séu auðskiljanlegar. Mannlegir eiginleikar, t.d. tregða við breytingar, skipta einnig máli. Atferlisvísindi eru af þeim ástæðum mikilvægur þáttur í umbótastarfinu í Bandaríkjunum. Obama leggur áherslu á réttlæti og hagsmuni komandi kynslóða þegar hann mælir fyrir breytingum. Að mati Bandaríkjamanna eru boð og bönn ekki alltaf rétta leiðin til þess að breyta hegðun fólks. Sem dæmi um þetta er markmið um orkusparnað í Kaliforníu. Ýmis boð yfirvalda höfðu ekki áhrif á orkunotkun heimila en þegar settir voru upp orkumælar í formi bolta sem lýsti í mismunandi litum, t.d. rauðum þegar orkunotkun var mikil, þá leiddi það til minnkandi orkunotkunar.

Einföldunarmarkmið ESB

Framkvæmdastjórn ESB hefur áætlað að árlegur kostnaður vegna reglubyrðarinnar nemi 3,5% af landsframleiðslu ESB ríkjanna, eða 470 milljörðum evra. Þar af stafi 30% af gerðum ESB og 70% af lögum og reglugerðum sem stjórnvöld í aðildarríkjunum hafa sett. Árið 2007 ákváðu ráðherraráð, framkvæmdastjórnin og aðildarríkin sameiginlega að minnka reglubyrðina um 25% fram til ársins 2012 og tengist þetta markmið Lissabon ferlinu svonefnda um að gera Evrópu samkeppnishæfari. Hvert og eitt aðildarríkja ESB hefur einnig tekið upp svipuð markmið varðandi eigin lög og reglur. ESB mun vera komið vel á veg á þeirri leið að ná þessu markmiði. Reynslan er sú að árangur náist með ákveðinni forystu og virkri

þátttöku leiðtoganna og hefur Barroso, formaður framkvæmdastjórnar ESB, sett þessa vinnu í forgang.

Árangur Svía

Reynsla Svía er sá að bestur árangur næst við einföldun reglna þegar stjórnmalamenn og atvinnulífið taka höndum saman. Stjórnendur í atvinnulífinu vita best af öllum hvaða áhrif mismunandi reglur hafa á fyrirtækin og hvaða einfaldanir gera mest gagn. Mörg lönd nota umbætur á regluverki sem leið út úr efnahagskreppunni sem sýnir að þetta er orðið hnattrænt viðfangsefni. Engar skyndilausnir eru þó til sem hægt er að flytja milli landa heldur er þetta langtímaverkefni sem aldrei tekur enda.

Í Svíþjóð er lögð áhersla á að lagaramminn verði að henta smáfyrirtækjum, en áður fyrr hafi stóru fyrirtækin verið í sviðsljósinu. Regluverkið þurfi að stuðla að opnun og samkeppni í hinum vaxandi þjónustugeira. Ef umbætur á reglum eiga að koma að gagni í núverandi fjármálakreppu þá þurfa þær að minnka kostnað, samræmast alþjóðareglum og hafa áhrif bæði til skamms og langs tíma. Reglur þurfa að vera sveigjanlegar og aðlagðar að markaðnum.

Sem dæmi um góðan árangur á þessu sviði má nefna reynslu sænsku bændasamtakanna sem hafa á undanförnum árum sett fram 245 tillögur til einföldunar á verksviði 40 stofnana. Árangurinn hefur verið sá að 70 tillögur hafa náð fram að ganga, 128 eru í vinnslu og aðeins 46 hefur verið hafnað af stjórnvöldum.

Einföldun í Bretlandi

Kannanir sýna að fyrirtæki taka sumum reglum sem kosta mikla fyrirhöfn með jafnaðargeði en aðrar sem taka lítinn tíma geta farið mjög í taugarnar á fólki. Efst á lista um það sem pirrar fyrirtækin eru reglur um ráðningar og uppsagnir og virðisaukaskattur, en endurskoðun er sá liður sem er dýrastur. Þrátt fyrir að nokkur árangur hafi náðst við einföldun reglna, og kannanir hafi sýnt fram á árangur, þá kvarta fyrirtæki almennt undan flóknu regluverki.

Auk þess að vinna að vinna að betri reglusetningu í tengslum við setningu laga og reglugerða hafa Bretar þróað aðferð sem nefnist LBRO (Local Better Regulation Office) sem felst í því að hluti einföldunarverkefna hefur verið fluttur út í héruðin.

Skrifstofur hafa verið settar á stofn um allt land sem fara yfir regluverk á svæðunum og leita leiða til einföldunar og minni kostnaðar. Viðfangsefnin geta t.d. verið á sviði umhverfismála, matvæla og barnagæslu. Þessi leið felur einnig í sér að eftirlit er gert skilvirkara með því að aðeins einn eftirlitsmaður kemur í heimsókn til minni fyrirtækja í stað þess að það komi margir frá mismunandi yfirvöldum. Þessu má líkja við „One stop shop“ á eftirlitssviðinu.

Manjana á Spáni

Á Spáni er skrifræðinu þar í landi líkt við spænska veiki. Spánn hefur þrjú stjórnsýslustig sem veldur miklu flækjustigi. Spánn fór seinna af stað en önnur ríki í einföldunarvinnuna en hefur nú mótað metnaðarfullri stefnu en önnur ríki sem á að leiða til 30% minnkunar regluverksins árið 2012.

Regluráð – óháðir varðhundar

Í nokkrum ríkjum Evrópu, þ.á.m. Hollandi, Bretlandi, Þýskalandi og Svíþjóð hafa verið stofnuð svokölluð regluráð, oft uppnefnd sem varðhundar. Regluráð eru sjálfstæðar og óháðar stofnanir sem rannsaka tillögur að nýjum reglum, lagafrumvörp eða reglugerðarbreytingar, og kanna hvort þær feli í sér óþarfa reglubyrði fyrir fyrirtækin. Langtímamarkmið regluráðanna er að þær verði viðurkennd eftirlitsstöð og geti haft áhrif á samningu laga og reglna við upphaflega mótnun þeirra, þannig að reglubyrðin verði eins lítil og mögulegt er. Að mati talsmanna regluráðanna í þessum löndum er starfsemi þeirra mikilvæg og að þau hafi haft mikil áhrif í þá veru að minnka reglubyrði fyrirtækja. Góður árangur byggist á m.a. á vönduðum vinnubrögðum, stöðugum samskiptum við atvinnulíf og valdhafa og hæfu starfsfólki.

Kreppan í S-Kóreu 1997

Sú skoðun nýtur vaxandi fylgis að einföldun reglna sé skilvirk, hraðvirk og gott tæki til að mæta neikvæðum áhrifum yfirstandandi kreppu og er m.a. reynslan af viðbrögðum Suður-Kóreu við fjármálakreppunni árið 1997 því til stuðnings. Þá komust S-Kóreumenn að því að ýmsar úreltar reglur hindruðu fyrirtækin í að takast á við kreppuna og af þeim sökum var sett af stað metnaðarfull einföldunaráætlun með það að markmiði að minnka reglubyrðina um 50%. Þetta markmið náðist og nú er almennt talið að aðstæður séu mun betri til þess að mæta núverandi kreppu í

atvinnulífinu. Endurbæturnar á regluverkinu hafi fært S-Kóreu meiri hagvöxt. Reynsla Suður-Kóreu sýnir að öflug forysta og stuðningur almennings eru nauðsynlegar forsendur fyrir vel heppnaðri einföldun reglna. Kreppur skapa kjörið tækifæri fyrir stórum áföngum við einföldun reglna. Árangurinn í Suður-Kóreu sýnir að veruleg minnkun reglubyrðar er möguleg ef viljinn er fyrir hendi.

Þróunarríkin græða mest á einföldun

Alþjóðabankinn veitir þróunarríkjum og nýmarkaðsríkjum öflugan stuðning við betrubætur á regluverki. Fátæk ríki burðast yfirleitt með þunga reglubyrði og geta sótt mikinn ávinning í einföldun reglna. Mikið er að gerast á þessu sviði í þróunarríkjunum og er þróunin hraðari en í iðnríkjunum. Uppskrift að góðum árangri er að endurbæturnar hafi skýr markmið, að skilningur sé á því að ekki sé unnt að flytja inn lausnir frá öðrum löndum án aðlögunar, tímaramminn sé raunhæfur, framkvæmdin sé skýr og að fylgst sé með árangri og hann metinn eins fljótt og auðið er. Góðar einföldunaraðgerðir bera ríkulegan ávöxt. Það hefur reynsla frá Rúanda, Zambíu, Úganda, Egyptalandi, Tanzaníu o.fl. ríkjum sýnt.

Í Rúanda er litið á einkageirann sem aflvél hagvaxtar og því þurfi að skapa fyrirtækjum góðar starfsaðstæður. Mikilvægir þættir sem að því lúta er hversu auðvelt er að stofna fyrirtæki, fá byggingarleyfi, reglur um ráðningar, aðgangur að lánsfjármagni, vernd fjárfesta o.fl. Rúanda hefur einnig einfaldað ýmis konar leyfisveitingar til fyrirtækja eða afnumið kröfur um sérstök leyfi.

Zambía innleiddi aukið frjálsræði 1991 sem hefur m.a. leitt til þess hagvöxtur hefur verið 6% að jafnaði síðasta áratuginn. Reynslan af miklum ríkisafskiptum af atvinnulífi áratugina þar á undan var ekki góð og leiddi til þess að 70% íbúa drógu fram lífið undir fátæktarmörkum. Árið 2004 hófust frekari endurbætur sem miðuðu að því að taka á aðstæðum sem takmörkuðu vöxt í einkageiranum og var sett markmið um að fjarlægja 30% af reglubyrðinni.

Í Víetnam er mikil áhersla lögð á minni reglubyrði. Farið hefur verið yfir þúsundir reglna og stefnir ríkisstjórn landsins að því fækka reglum um 30% árið 2010.

Horft til framtíðar

Á krepputímum hefur það orðið algengara að ríkisstjórnir taki yfir eignarhald á stórfyrirtækjum, t.d. bönkum. Mikilvægt er að þær losi sig fljótt út úr því þar sem

fátt bendir til þess að ríkisstjórnir séu geti náð betri árangri í atvinnurekstri en einkaaðilar. Í staðinn á ríkisvaldið að einbeita sér að því að móta gott regluverk. Mikilvægur þáttur í reglusetningarvinnunni er að byggja upp og viðhalda trúverðugleika ríkisvaldsins við að framfylgja reglunum.

Verkefni við einföldun regluverks þurfa að fá ákveðinn sess í stjórnkerfinu. Stærstu viðfangsefnin nú eru efnahagskreppan og loftslagsvandinn og á þeim sviðum er þörf á skilvirku regluverki. Mikilvægt er að reglubyrði fyrirtækja minnki þannig að stjórnendur fyrirtækja geti einbeitt sér að rekstri fyrirtækjanna og skapað ný störf.

Fyrirtækin þurfa skilvirkar, einfaldar og skýrar reglur til þess að þau geti staðið sig á síbreytilegum mörkuðum. Allur sá tími sem fer í það í fyrirtækjunum að framfylgja reglum er á kostnað verðmætasköpunar. Það þurfa stjórnámálamenn að hafa í huga við setningu laga og reglugerða.

Staða Íslands í alþjóðlegum samanburði

Ljóst er af þessari yfirferð að ríki í öllum heimsálfum, hvort sem um er að ræða þróuð ríki, nýmarkaðsríki eða þróunarríki, hafa sett sér metnaðarfull markmið um það að einfalda reglur, minnka reglubyrði og meta vandlega áhrif nýrra laga og reglugerða á almenning og fyrirtæki. Þessi markmið eru sett til þess að auka samkeppnishæfni atvinnulífsins og stuðla að hagvexti og fjölgun starfa. Ísland sker sig úr í samanburði við önnur ríki þar sem ekki er opinber stefnumörkun á þessu sviði og þróunin stefnir í átt til flóknari reglna sem ekki eru til þess fallnar að skapa fyrirtækjum góð starfsskilyrði. Aukið skrifræði fækkar störfum, dregur úr verðmætasköpun og lengir kreppuna sem Ísland gengur í gegnum.

Hannes G. Sigurðsson