

PANDUAN MENGURANGKAN BEBAN KAWAL SELIA YANG TIDAK WAJAR : KONSEP TERAS



Transformasi • Inovasi • Perkongsian



DITERBITKAN OLEH:

PERBADANAN PRODUKTIVITI MALAYSIA

Lorong Produktiviti, Off Jalan Sultan
46200 Petaling Jaya, Selangor Darul Ehsan, Malaysia.

Tel : 603 - 7955 7266 / 7955 7050 / 7955 7085

Faks : 603 - 7957 8068 / 7955 1824 / 7954 0795

Emel : marketing@mpc.gov.my

Laman Web: <http://www.mpc.gov.my>

Terjemahan Oleh Institut Terjemahan Negara Malaysia

© Perbadanan Produktiviti Malaysia 2014

Edisi ke-3 JULAI 2014

Hak Cipta Terpelihara

Tiada bahagian daripada terbitan ini boleh diterbitkan semula atau disimpan di dalam retrieval atau dipindahkan dalam sebarang bentuk atau sebarang cara, elektronik, mekanikal, fotokopi, rakaman dan sebagainya tanpa kebenaran terlebih dahulu daripada Perbadanan Produktiviti Malaysia.

Penafian

Buku Panduan ini telah disediakan oleh Perbadanan Produktiviti Malaysia daripada sumber-sumber yang boleh dipercayai tetapi Perbadanan Produktiviti Malaysia, pekerja, perunding, kontraktor dan / atau ejen tidak akan bertanggungjawab berhubung dengan kesahihan, asal-usul, ketepatan atau kesempurnaan, atau bagi apa-apa kesilapan dalaman atau ketiadaan maklumat, kenyataan, ramalan, kesalahan fakta-fakta, pendapat dan komen yang terkandung di dalam.

ISBN No. 978-983-2786-08-5

PRODUKTIVITI DAN PERATURAN

Produktiviti adalah satu-satunya pemacu pertumbuhan pendapatan yang tidak terhad, berbanding dengan sumber eksploitasi atau peningkatan penduduk dan penyertaan tenaga buruh, yang menghadapi had semula jadi. Potensi untuk pertumbuhan produktiviti untuk menjana pendapatan yang lebih tinggi bagi rakyat Malaysia menjadikan ia satu pertimbangan semula jadi dan penting untuk membuat keputusan. Oleh itu keperluan berterusan untuk merangsang produktiviti akan terus kekal di barisan hadapan dalam dasar-dasar kerajaan.

Peraturan adalah nadi ekonomi yang berfungsi dengan baik dan moden. Hampir semua peraturan mempunyai potensi untuk memberi kesan kepada produktiviti, sama ada melalui insentif yang mereka berikan kepada perniagaan untuk mengubah keputusan operasi dan pelaburan, atau lebih secara langsung melalui impak ke atas kos pematuhan. Sukar dibayangkan untuk memikirkan ekonomi moden berfungsi tanpa peraturan. Walau bagaimanapun, peraturan yang lemah boleh mengakibatkan kekecewaan dan tidak diingini, atau hanya akan menambahkan kerenah yang tidak memberi apa-apa yang berguna kepada ekonomi, masyarakat dan alam sekitar.

KANDUNGAN

PRAKATA	i
1. PENGENALAN	1
2. APAKAH PERATURAN YANG SEDANG DIKAJI SEMULA?	3
2.1 Peraturan Bertulis	8
2.2 Pentadbiran dan Penguatkuasaan Peraturan	10
3. KONSEP BEBAN KAWAL SELIA DAN BEBAN DAN BEBAN KAWAL SELIA YANG TIDAK WAJAR	12
3.1 Beban Kawal Selia ke Atas Perniagaan?	12
3.2 Beban Kawal Selia yang Tidak Wajar	13
4. PERATURAN YANG DITULIS DENGAN BAIK DAN YANG TIDAK DITULIS DENGAN BAIK	16
4.1 Menulis Peraturan Berasaskan Risiko	18
4.2 Peraturan Preskriptif, Peraturan Berasaskan Prestasi, Peraturan Berasaskan Prinsip dan Peraturan Berasaskan Proses	21
4.3 Pelbagai Jenis Instrumen Penguatkuasaan yang Lengkap	25
4.4 Ketelusan dan Kebolehcapaian	26
4.5 Akauntabiliti dan Kejujuran	27

5. PENTADBIRAN DAN PENGUATKUASAAN PERATURAN YANG BAIK DAN TIDAK BAIK	28
5.1 Menangani Risiko dalam Pentadbiran dan Penguatkuasaan	29
5.2 Pematuhan Sukarela dan Membantu Pematuhan	33
5.3 Penguatkuasaan yang Responsif	35
5.4.1 Perundingan dan komunikasi	39
5.4.2 Keperluan penerbitan	40
5.4 Ketelusan	42
5.4.1 Perundingan dan komunikasi	43
5.4.2 Keperluan penerbitan	45
5.5 Akauntabiliti	46
5.5.1 Akauntabiliti pengawal selia	46
5.5.2 Kejujuran	47
5.5.3 Penyemakan peraturan	47
5.6 Mengurangkan Impak Buruk Perlesenan dan Ketelusan Terhadap Perniagaan	49
5.7 Rumusan - Permodenan Pentadbiran dan Penguatkuasaan United Kingdom	52
6. PERATURAN DI MALAYSIA	59
6.1 Transformasi Peraturan di Malaysia	62
7. RUJUKAN	64

RAJAH

Rajah 1: Empat Peringkat dalam Membuat dan Melaksanakan Peraturan	4
Rajah 2: Rangka Kerja Kajian Semula Peraturan MPC	5
Rajah 3: Spektrum Peraturan yang Dipermudah	9
Rajah 4: Rangka Kerja Peraturan Berasaskan Risiko	20
Rajah 5: Struktur Kod Bangunan Australia	24
Rajah 6: Piramid Penguatkuasaan Peraturan yang Responsif	38

KOTAK

Kotak 1: Enam Prinsip Teras untuk Menilai Peraturan dan Pentadbirannya	7
Kotak 2: Jenis Beban Kawal Selia yang Tidak Wajar	14
Kotak 3: Petunjuk Utama Peraturan yang Ditulis dengan Baik	16
Kotak 4: Petunjuk Utama Prestasi Baik Pengawal Selia	28
Kotak 5: Pendekatan Penguatkuasaan oleh Agensi Alam Sekitar United Kingdom	30
Kotak 6: Prinsip Australia Berhubung Perundingan Amalan Terbaik	44
Kotak 7: Kod Pematuhan Pengawal Selia Berkanun - Prinsip Pemeriksaan dan Penguatkuasaan Amalan Terbaik Hampton	51
Kotak 8: Prinsip Sekatan Amalan Terbaik Macrory	56
Kotak 9: Visi Agensi Alam Sekitar United Kingdom	58

PERKARA PENTING

Perkara Penting 1: Peraturan yang Sedang Dikaji Semula	11 15
Perkara Penting 2: Beban Kawal Selia yang Tidak Wajar	
Perkara Penting 3: Aspek Pendekatan Berasaskan Risiko	32
Perkara Penting 4: Petunjuk Ketelusan yang Baik	46
Perkara Penting 5: Petunjuk Akauntabiliti yang Baik	48

SENARAI SINGKATAN

AGPC	- Suruhanjaya Produktiviti Kerajaan Australia
BCA	- Kod Bangunan Australia
CIDB	- Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan Malaysia
COAG	- Majlis Kerajaan Australia
DOS	- Jabatan Perangkaan
GRP	- Amalan Peraturan Baik
INTAN	- Institut Tadbiran Awam Negara
LARS	- <i>Local Authority Regulatory Services</i>
MIDA	- Lembaga Pembangunan Pelaburan Malaysia
MITI	- Perbadanan Produktiviti Malaysia
MPC	- Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri
NDPC	- Majlis Perancangan dan Pembangunan Negara
NKEAs	- Bidang Ekonomi Utama Negara
OECD	- Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi
RIA	- Analisis Impak Peraturan
WBDB	- <i>World Bank Doing Business</i>

PRAKATA



Dalam Rancangan Malaysia ke-10, Perbadanan Produktiviti Malaysia (MPC) diberi mandat untuk mengkaji semula semua peraturan yang melibatkan pengendalian perniagaan di Malaysia dengan tujuan memodenkan peraturan perniagaan bagi menggalakkan pertumbuhan perusahaan, kekayaan dan guna tenaga. Terdapat dua aspek utama dalam usaha ini: Pertama, analisis impak peraturan baharu, dan yang Kedua, kajian semula peraturan sedia ada. Walau bagaimanapun, panduan ini berkait dengan aspek kedua. MPC telah memulakan kajian semula yang menyeluruh terhadap peraturan perniagaan semasa, yang memberikan tumpuan kepada peraturan yang memberikan impak kepada 12 Bidang Ekonomi Utama Negara (NKEA) yang dikenal pasti sebagai bidang yang berpotensi tinggi untuk berkembang.

Kajian semula ini berhasrat menyediakan satu set peraturan yang akan mengurangkan kos kawal selia dalam menjalankan perniagaan, membantu memperbaiki suasana perniagaan dan menyokong pertumbuhan ekonomi. Untuk mencapainya, peraturan yang secara efisien menyumbang kepada objektif negara akan dikekalkan, manakala peraturan yang lewah, membebankan dan ketinggalan zaman akan dihapuskan atau diubah suai. Kajian semula tersebut bukan sahaja akan meneliti kandungan dan kualiti peraturan bertulis, tetapi juga pentadbiran dan penguatkuasaannya.

MPC sedang melaksanakan mandat Kajian Semula Peraturan baharunya dengan bekerja rapat bersama kementerian dan agensi kerajaan yang lain. MPC juga telah menetapkan prinsip dan garis panduan tentang cara menjalankan kajian semula peraturan dan merangka peraturan baharu, supaya peraturan baharu dan peraturan yang disemak semula akan mengurangkan beban kawal selia ke atas perniagaan serta menyumbang kepada perkembangan aktiviti sektor swasta. Panduan ini menyediakan maklumat penting tentang konsep utama bagi kajian semula ini dan objektifnya. Sebahagian besar maklumat tersebut disediakan berdasarkan amalan dan terbitan Suruhanjaya Produktiviti Kerajaan Australia, serta temu bual yang diadakan dengan pengawal selia dan perniagaan di Malaysia pada 2012 dan 2013. Tujuannya adalah untuk meningkatkan pemahaman tentang konsep ini dan memberikan panduan untuk temu bual pada masa hadapan bagi mengenal pasti beban kawal selia yang tidak wajar ke atas perniagaan di Malaysia. Terbitan ini menyediakan cara yang lebih baik bagi memodenkan dan menguatkuasakan peraturan untuk pembuat dasar, pengawal selia dan sektor swasta.



Dato' Mohd Razali Hussain
Ketua Pengarah
Perbadanan Produktiviti Malaysia

1 PENGENALAN

Objektif keseluruhan usaha MPC berhubung peraturan adalah untuk memodenkan peraturan perniagaan di Malaysia dan mewujudkan suasana perniagaan yang lebih menggalakkan. Keadaan ini akhirnya akan mewujudkan sektor swasta yang lebih berdaya saing dengan mengurangkan kos menjalankan perniagaan serta membolehkan kerajaan dan masyarakat mencapai matlamat mereka dengan lebih baik. Tumpuan diberikan terutamanya kepada usaha memperbaiki peraturan perniagaan sedia ada (menerusi kajian semula ex post) dan mentransformasikan proses pembuatan peraturan perniagaan (bagi memperbaiki peraturan baharu sebelum ia dibuat).

Panduan ini menyediakan konsep dasar yang menerusinya peraturan yang mengenakan beban kawal selia yang tidak wajar ke atas perniagaan dapat dikenal pasti. Panduan ini secara khususnya:

- menjelaskan pelbagai bentuk peraturan bertulis serta aspek pentadbiran dan penguatkuasaan peraturan yang sedang dikaji semula.
- menggariskan prinsip teras yang digunakan untuk menilai kualiti peraturan sedia ada dan pentadbirannya.
- menjelaskan beban kawal selia ke atas perniagaan dan memberikan panduan dalam mengenal pasti beban kawal selia yang tidak wajar.

- mengenal pasti ciri amalan terbaik peraturan bertulis yang menunjukkan bahawa ia tidak mengenakan beban kawal selia yang tidak wajar ke atas perniagaan.
- mengenal pasti ciri amalan terbaik bagi pengawal selia (yang mentadbir dan menguatkuasakan peraturan) yang menunjukkan mereka tidak mengenakan beban kawal selia yang tidak wajar ke atas perniagaan.
- membincangkan ciri rejim pemeriksaan, pelesenan dan kelulusan yang berkualiti.
- menjelaskan pendekatan berasaskan risiko dan pendekatan responsif bagi peraturan serta menjelaskan bagaimana ia boleh mengurangkan beban kawal selia yang tidak wajar ke atas perniagaan.

2 APAKAH PERATURAN YANG SEDANG DIKAJI SEMULA?

Ahli ekonomi dan peguam mentakrifkan ‘peraturan’ dengan cara yang berbeza. Biasanya, takrif undang-undang merujuk - secara sempit - subset bagi instrumen kawal selia perwakilan. Sebaliknya, ahli ekonomi mengguna pakai takrif ‘umum’ yang luas yang merangkumi semua instrumen undang-undang dan undang-undang kuasi bertulis meliputi perundangan utama, instrumen sekunder, garis panduan, surat pekeliling, kod, standard dan lain-lain. Takrif yang lebih luas ini diguna pakai untuk tujuan panduan kajian semula yang sedang dijalankan.

Selain kandungan peraturan bertulis, cara ia dilaksanakan, ditadbirkan dan dikuatkuasakan juga boleh memberikan impak yang besar terhadap beban pematuhan ke atas perniagaan dan keberkesanan peraturan. Perkara ini juga sedang dikaji semula.

Oleh itu, bagi kajian semulanya, MPC sedang menilai peraturan bertulis serta pentadbiran dan penguatkuasaan peraturan. Seperti yang ditunjukkan dalam Rajah 1, terdapat empat peringkat umum dalam menulis dan melaksanakan peraturan:

1. analisis ex ante sebelum peraturan baharu ditulis.
2. menulis dan mengesahkan/mengendorskan/meluluskan peraturan.
3. melaksanakan, mentadbirkan dan menguatkuasakan peraturan.
4. memantau, mengkaji semula dan menulis semula peraturan sedia ada.

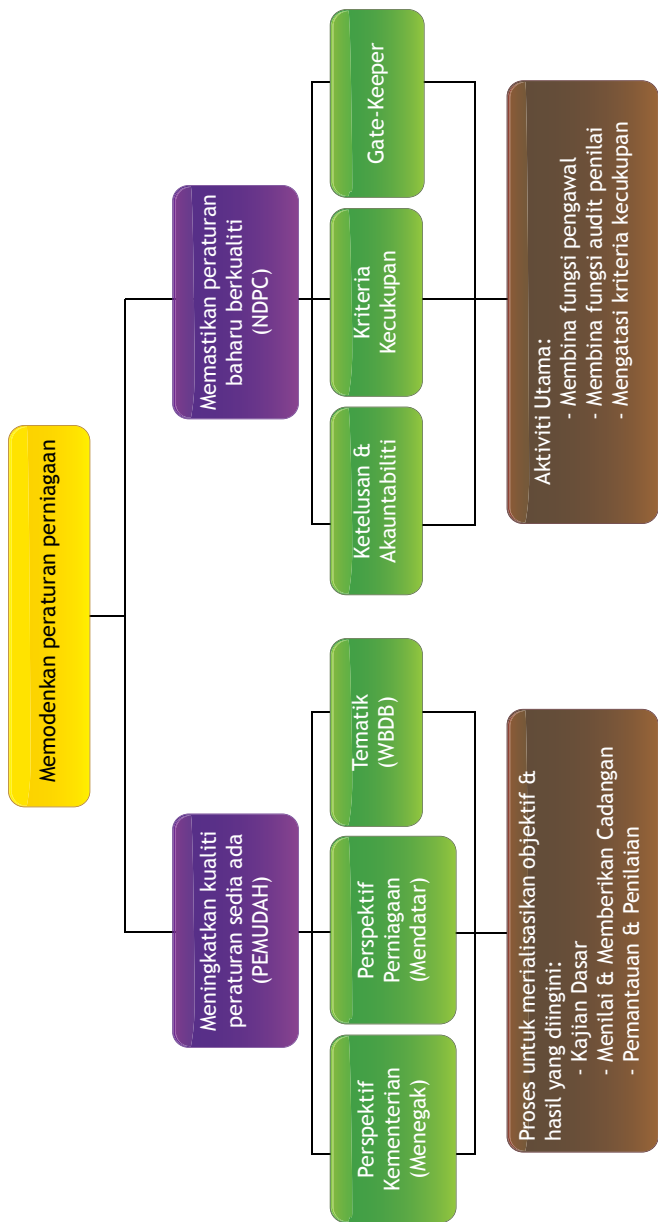
Rajah 1: Empat Peringkat Dalam Membuat dan Melaksanakan Peraturan



Malaysia sedang mengkaji semula peringkat ini. Rancangan Malaysia ke-10 telah memberikan mandat kepada MPC untuk melaksanakan kajian semula peraturan bagi memudahkan perniagaan dijalankan di Malaysia. MPC sedang dalam proses memperkenalkan analisis impak peraturan, termasuk analisis kos-manfaat, untuk semua undang-undang **baharu** (peringkat 1) bagi memastikan peraturan bertulis yang berkualiti diluluskan (peringkat 2). MPC juga sedang menjalankan kajian semula peraturan **sedia ada** (peringkat 4) berhubung dengan apa yang ditulis (peringkat 2) serta cara ia ditadbirkan dan dikuatkuasakan (peringkat 3) dengan tujuan menghapuskan peraturan dan kos pemuatan yang tidak wajar. Rajah 2 menunjukkan rangka kerja kajian semula peraturan MPC.

RMK-10 Rangka Kerja Pelaksanaan:

Memodenkan Peraturan Perniagaan Inisiatif untuk Meningkatkan Produktiviti



Sumber: Perbadanan Produktiviti Malaysia <http://www.mpc.gov.my>

Dalam menjalankan kajian semula peraturan bertulis sedia ada dan bagaimana ia diguna pakai, enam prinsip teras menyediakan rangka kerja bagi menilai kualiti peraturan dan membantu mengenal pasti di peringkat manakah beban yang tidak wajar ke atas perniagaan dapat dikurangkan. Prinsip ini selaras dengan amalan terbaik di beberapa negara maju (lihat kotak 1).

Peraturan yang menggunakan prinsip ini boleh menjadi lebih efisien dan berkesan. Prinsip ini penting dalam undang-undang bertulis dan cara pelaksanaannya. Ciri tertentu yang menunjukkan sama ada prinsip ini telah dipenuhi oleh peraturan bertulis dan cara pelaksanaannya dibincangkan dalam bab 4 dan 5 masing-masing.



Kotak 1: Enam Prinsip Teras untuk Menilai Peraturan dan Pentadbirannya

Prinsip 1: memberikan respons yang setimpal dan bermatlamat terhadap risiko yang ditangani.

Prinsip 2: meminimumkan kesan sampingan yang buruk hanya kepada perkara yang perlu sahaja bagi mencapai objektif peraturan pada kos yang paling rendah.

Prinsip 3: menggunakan pendekatan responsif untuk memberikan insentif bagi pematuhan peraturan.

Prinsip 4: memastikan semua peraturan bertulis adalah konsisten dan pengawal selia mentafsir dan mempraktikkannya secara konsisten untuk mengelakkan duplikasi dan pertindihan peraturan dan kawal selia.

Prinsip 5: mengamalkan kriteria ketelusan supaya pihak berkepentingan sentiasa dirujuk, perniagaan tahu dengan jelas tentang obligasi undang-undangnya dan semua peraturan mudah diakses oleh sesiapa sahaja.

Prinsip 6: akauntabiliti supaya perniagaan boleh mendapatkan penjelasan dan mengemukakan rayuan tentang keputusan yang dibuat oleh pengawal selia, dan mewujudkan peruntukan kejujuran (probity) bagi mengurangkan rasuah.

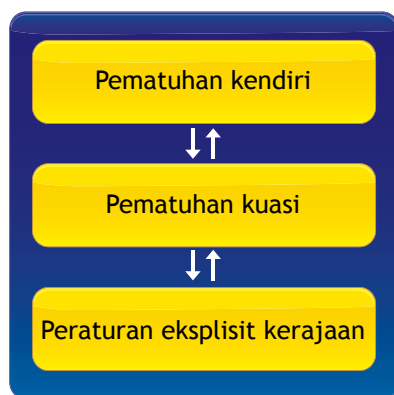
► 2.1 Peraturan Bertulis

Berhubung dengan peraturan bertulis, semua jenis instrumen perundangan yang digunakan oleh Kerajaan Persekutuan dan Negeri di Malaysia, serta peraturan yang ditetapkan oleh Kerajaan Tempatan, seperti undang-undang kecil, garis panduan, surat pekeliling, kod atau dasar, berkemungkinan sedang dikaji semula (lihat bab 6 untuk penerangan tentang penggubalan undang-undang di Malaysia). Syarat yang terkandung dalam lesen, permit, persetujuan, keperluan pendaftaran dan pajakan juga sedang dikaji semula jika ia mengenakan beban pematuhan ke atas perniagaan atau menyekat persaingan.

Peraturan kawal selia secara mudahnya boleh dianggap sebagai spektrum yang merangkumi peraturan sendiri industri (tiada penglibatan kerajaan), peraturan kuasi (lebih banyak penglibatan kerajaan), sehinggalah kepada peraturan eksplisit kerajaan.

Istilah ‘peraturan kuasi’ merujuk peraturan, instrumen dan standard yang disyorkan oleh kerajaan supaya perniagaan mematuhi, tetapi tidak membentuk sebahagian daripada peraturan eksplisit kerajaan. Peraturan kuasi terdapat pelbagai bentuk seperti kod amalan, nota makluman, garis panduan dan peraturan perlakuan, yang dikeluarkan oleh badan bukan kerajaan atau badan kerajaan.

Rajah 3: Spektrum Peraturan yang Dipermudah



Sempadan antara ketiga-tiga bentuk utama peraturan ini tidak jelas. Sebagai contoh, sebuah industri mungkin mewujudkan kod amalan sebagai respons terhadap galakan kerajaan. Selain itu, jika Parlimen memaktubkan dalam undang-undang tentang hak supaya kod industri dijadikan mandatori, maka cirinya bukan lagi peraturan kuasi sepenuhnya tetapi lebih kepada peraturan eksplisit kerajaan.

Oleh itu, jelas bahawa ketiga-tiga bentuk utama peraturan ini tidak seharusnya dianggap sebagai berbeza sama sekali, tetapi lebih sesuai dianggap sebagai terletak di atas kontinuum, dengan satu hujungnya tiada penglibatan kerajaan, hujung yang satu lagi dikawal oleh kerajaan sepenuhnya, manakala di tengah-tengahnya peraturan kuasi.

Yang lebih penting, tahap penelitian bagi semua jenis instrumen ini nyata sekali berbeza, baik semasa ia dirumuskan mahupun setelah disediakan. Biasanya,

peraturan eksplisit kerajaan melibatkan lebih banyak ketelusan dan akauntabiliti berbanding dua kategori yang lain. Setiap instrument tahap rendah kerajaan seperti perkeliling mampu memberi impak yang besar tetapi menerima penelitian dan pengawasan yang sedikit.

► 2.2 Pentadbiran dan Penguatkuasaan Peraturan

Kebanyakan negara, termasuk ramai anggota Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD), memberikan lebih banyak tumpuan kepada memastikan kualiti peraturan bertulis berbanding pentadbiran dan penguatkuasaan yang baik. Ini sangat dikesali kerana cara peraturan dilaksanakan dan dikuatkuasakan sangat penting bagi menentukan kejayaannya dalam mencapai objektif yang ditetapkan serta kos yang dikenakan terhadap perniagaan dan pihak lain. Walau bagaimanapun, terdapat beberapa negara yang memberikan semakin banyak tumpuan kepada pentadbiran dan penguatkuasaan, seperti Australia dan United Kingdom. Kanada juga menghendaki supaya mana-mana peraturan disokong dengan sumber dan wahana yang cukup untuk mencapai pematuhan. (OECDa, 2002, halaman 18, 37).

Terdapat pelbagai aspek pentadbiran dan penguatkuasaan peraturan, termasuk :

- Komunikasi
- Latihan
- Nasihat
- Pewujudan ‘budaya pematuhan’
- Pemeriksaan

- ▶ Penalti bagi ketidakpatuhan yang merangkumi fi, notis penambahbaikan dan larangan, penggantungan atau pembatalan lesen, Akujanji yang boleh dikuatkuasakan serta pendakwaan.

Bab 5 mengenal pasti ciri yang baik dan tidak baik aspek ini supaya dapat memberikan panduan tentang cara MPC menilai sama ada pengawal selia telah mentadbirkan dan menguatkuasakan dengan baik peraturan bertulis yang dipertanggungjawabkan ke atasnya.

Perkara Penting 1: Peraturan yang Sedang Dikaji Semula

Peraturan bertulis dan pelaksanaannya oleh pengawal selia sedang dinilai dalam kajian semula MPC terhadap peraturan sedia ada:

a) Peraturan bertulis

- Instrumen perundangan utama dan sekunder.
- Peraturan kuasi seperti garis panduan, standard, surat pekeliling dan sebagainya.

b) Pengurusan dan Pelaksanaan peraturan bertulis

- Anggapan yang salah bahawa semua orang akan mematuhi undang-undang sebaik sahaja ia diluluskan.
- Pengawal selia dan pentadbir menguatkuasakan peraturan bertulis.
- Cara pengawal selia melaksanakan peraturan sangat mempengaruhi sama ada undang-undang tersebut mencapai objektif dasar kerajaan yang ditetapkan dan kos pematuhan yang dikenakan terhadap perniagaan.

3 BEBAN KAWAL SELIA DAN BEBAN KAWAL SELIA YANG TIDAK WAJAR

► 3.1 Apakah Beban Kawal Selia ke atas Perniagaan?

Beban kawal selia timbul daripada kos yang dikenakan oleh peraturan dan penguatkuasaan. Jika tidak beban ini biasanya tidak wujud. Apabila keperluan peraturan mewujudkan perubahan dalam perlakuan dan amalan perniagaan, beban kawal selia boleh dianggap sebagai wujud. Peraturan boleh memberikan impak yang buruk ke atas perniagaan dalam pelbagai cara. Kebanyakannya tergolong di bawah empat kategori impak kos yang berikut:

- keperluan pentadbiran dan operasi, seperti:
 - membuat laporan, menyimpan rekod.
 - mendapatkan nasihat guaman, latihan.
- keperluan berhubung dengan cara pengeluaran barangan atau pembekalan perkhidmatan, seperti:
 - panduan tentang kaedah pengeluaran.
 - keperluan pendaftaran pekerjaan yang memerlukan kepakaran untuk teknik tertentu.
- keperluan berhubung ciri barangan yang dikeluarkan atau perkhidmatan yang dibekalkan, seperti:
 - dikehendaki menyediakan beg udara dalam semua kenderaan bermotor.
 - memerlukan guru-guru atau tenaga pengajar meliputi topik tertentu.

► 3.2 Beban Kawal Selia yang Tidak Wajar

Walaupun sedikit sebanyak beban biasanya perlu dikenakan terhadap perniagaan bagi membolehkan peraturan mencapai objektif, namun jika peraturan tidak dirangka, ditulis, ditadbirkan atau dikuatkuasakan dengan baik, ia mungkin mengenakan lebih banyak beban daripada yang sewajarnya. Dalam mengkaji semula peraturan sedia ada, beban kawal selia yang boleh dianggap sebagai ‘tidak wajar’ itulah yang perlu diberikan keutamaan (lihat kotak 2).

Selain contoh dalam kotak 2, perbezaan peraturan yang wujud antara negeri berhubung isu yang sama juga boleh menyebabkan beban tambahan ke atas perniagaan yang beroperasi merentasi bidang kuasa. Peraturan yang mempunyai objektif yang sama, tetapi mengenakan keperluan yang berbeza, boleh menyebabkan perniagaan terpaksa merancang dan melaksanakan beberapa pendekatan yang berbeza bagi memastikan pematuhan di wilayah geografi yang berbeza. Jika aktiviti pematuhan yang berbeza ini membawa kepada hasil yang sama, perbezaannya boleh dianggap sebagai beban yang tidak wajar.

Di samping itu, perniagaan mungkin perlu berinteraksi dengan lebih daripada satu pengawal selia, sama ada dalam satu atau merentasi bidang kuasa. Pendekatan yang berbeza bagi penguatkuasaan oleh pengawal selia ini juga boleh mewujudkan beban tambahan.

Kotak 2: Jenis Beban Kawal Selia yang Tidak Wajar

- ▶ liputan peraturan yang berlebihan - iaitu peraturan tersebut melibatkan lebih banyak aktiviti ekonomi daripada yang dirancang atau diperlukan untuk mencapai objektifnya (termasuk 'rayapan kawal selia').
- ▶ peraturan yang mengkhusus pada perkara tertentu yang meliputi isu yang lebih kurang sama dengan peraturan umum lain.
- ▶ peraturan preskriptif yang terlampau menghadkan kefleksibelan, seperti menghalang perniagaan daripada:
 - menggunakan teknologi terbaik.
 - membuat perubahan pada produk bagi memenuhi permintaan pengguna dengan lebih baik.
 - mencapai objektif dasar peraturan dengan pelbagai cara.
- ▶ peraturan yang begitu rumit.
- ▶ proses permohonan dan kelulusan lesen yang lembap, rumit dan tidak efisien.
- ▶ meminta untuk menyediakan maklumat yang lebih daripada yang diperlukan.
- ▶ meminta untuk menyediakan maklumat yang sama lebih daripada sekali.
- ▶ kelewatan yang keterlaluan dalam memperoleh jawapan dan keputusan daripada pengawal selia.
- ▶ peraturan atau pendekatan penguatkuasaan yang secara tidak sengaja, menyebabkan perniagaan beroperasi dengan cara yang kurang efisien.

- ▶ tingkah laku pengawal selia yang mengganggu dan tidak wajar, seperti terlalu kerap melakukan pemeriksaan, atau meminta maklumat yang tidak berkaitan atau yang telah pun diberikan sebelum ini.
- ▶ pertindanan atau konflik dalam aktiviti pengawal selia yang berlainan.
- ▶ ketaktekalan pengawal selia dalam mengenakan atau mentafsirkan peraturan.

Perlu dinyatakan di sini bahawa beban yang dikenakan terhadap perniagaan kecil mungkin lebih berat berbanding dengan yang dikenakan terhadap perniagaan yang lebih besar kerana perniagaan kecil mungkin terpaksa menumpukan lebih banyak usaha bagi mencapai pematuhan yang setara. Perniagaan kecil juga mungkin menghadapi kesulitan jika peraturan bersifat antipersaingan.

Perkara Penting 2: Beban Kawal Selia yang Tidak Wajar

- ▶ sering kali, peraturan mempunyai objektif sosial, ekonomi atau alam sekitar yang munasabah.
- ▶ biasanya, sedikit sebanyak beban perlu dikenakan terhadap perniagaan bagi membolehkan objektif peraturan dicapai.
- ▶ walau bagaimanapun, peraturan mewujudkan beban yang tidak wajar ditanggung oleh perniagaan jika ia:
 - tidak dirancang dan ditulis dengan baik.
 - tidak ditadbirkan dan dikuatkuasakan dengan baik.

4 PERATURAN YANG DITULIS DENGAN BAIK DAN YANG TIDAK DITULIS DENGAN BAIK

Mengimbas kembali enam prinsip yang disenaraikan dalam bab 2, terdapat beberapa ciri yang menunjukkan bahawa peraturan ditulis dengan baik dan tidak mungkin mengenakan beban yang tidak wajar ke atas perniagaan (kotak 3).

Kotak 3: Petunjuk Utama Peraturan yang Ditulis dengan Baik

Ciri ini diperoleh daripada 6 teras prinsip peraturan yang digariskan dalam kotak 1:

1. keperluan yang dikenakan terhadap perniagaan adalah **bersekadar dengan risiko yang dikawal selia**, terutamanya, risiko rendah tidak ditangani dengan mengenakan keperluan yang membebankan (selaras dengan prinsip 1).
2. peraturan **menggunakan keperluan preskriptif, keperluan prestasi, keperluan berasaskan prinsip dan keperluan berasaskan proses dengan sewajarnya** (dibincangkan di bawah selaras dengan prinsip 2).
3. keperluan kawal selia adalah **seminimum yang perlu** untuk mencapai objektif yang ditetapkan oleh peraturan dengan berkesan (selaras dengan prinsip 2).
4. selaras dengan peraturan responsif (yang dibincangkan dalam bab 5), peraturan menyediakan **jenis instrumen penguatkuasaan yang mencukupi** supaya pengawal selia mempunyai sedikit keluwesan dalam menangani ketidakpatuhan (selaras dengan prinsip 3).
5. peraturan adalah **selaras dengan peraturan lain** dan tidak mewujudkan konflik, ketaktekalan atau duplikasi (selaras dengan prinsip 4).

6. peraturan bersifat telus, disampaikan dengan berkesan dan mudah diakses oleh semua orang (selaras dengan prinsip 5).

7. peraturan mengenakan keperluan akauntabiliti terhadap pengawal selia seperti peruntukan pelaporan, rayuan dan kajian semula, termasuk beberapa peruntukan berhubung kejujuran (selaras dengan prinsip 6).

Catatan: lihat kotak 1 pada halaman 7 untuk senarai prinsip.

Jika peraturan disediakan menggunakan Analisis Impak Peraturan (RIA)¹ - yang melibatkan penilaian sepenuhnya terhadap masalah dan pemilihan opsyen yang memaksimumkan manfaat bersih kepada masyarakat, ia berkemungkinan mencerminkan ciri yang disenaraikan di atas dan oleh itu, penyediaan RIA dengan sendirinya merupakan petunjuk bagi peraturan yang ditulis dengan baik. Kerajaan Malaysia kini telah memperkenalkan keperluan yang menetapkan bahawa peraturan baharu mesti disediakan dengan menggunakan RIA; oleh itu, semakin banyak peraturan dijangka akan memenuhi kriteria ini.

Penggunaan RIA memastikan bahawa dalam dasar yang akan datang, pembuat dasar akan mengambil kira ciri ini semasa menjalankan analisis ex ante dan merangka peraturan. Walau bagaimanapun, kebanyakan peraturan semasa tidak tertakluk kepada RIA. Oleh itu, kajian semula peraturan ex-post semasa yang dijalankan terhadap beban yang tidak wajar ke atas perniagaan akan, sedapat mungkin, menilai secara eksplisit sejauh mana peraturan sedia ada ditulis dengan baik dan reformasi yang boleh memperbaikinya, terutamanya dengan mengurangkan beban ke atas perniagaan.

RIA¹ menggunakan set soalan sistematik untuk membantu penggubal undang-undang menulis peraturan yang berkualiti. Soalan-soalan direka untuk: memberikan penjelasan yang lebih baik bagi masalah yang sedang ditangani, mengenal pasti penyelesaian dan membuat pilihan yang terbaik supaya lebih dimanfaatkan dan mengurangkan kos. RIA juga menekankan kepentingan perundingan semua pihak yang boleh terjejas kerana peraturan tersebut.

► 4.1 Menulis Peraturan Berasaskan Risiko

Secara umumnya, peraturan menangani risiko ke atas masyarakat, ekonomi atau alam sekitar yang tidak ditangani secukupnya oleh individu dan pasaran. Ciri yang menunjukkan pengawal selia dan pemeriksa menangani risiko dengan baik. Jenis peristiwa berisiko yang mungkin ditangani oleh peraturan merangkumi kebakaran, banjir, gempa bumi, penyakit, penyakit bawaan makanan, kemalangan dan penyakit yang disebabkan oleh pekerjaan, pencemaran alam sekitar, fraud, kemalangan jalan raya, kebangkrutan, bencana nuklear dan lain-lain. Keluasan dan campur tangan peraturan haruslah sepadan dengan risiko. Jika individu, komuniti dan perniagaan boleh mengambil tindakan bagi menangani risiko secukupnya, campur tangan kerajaan mungkin tidak diperlukan.

Bahagian ini membincangkan ciri peraturan bertulis yang boleh menangani risiko dengan baik. Satu bahagian dalam bab 5 membincangkan ciri strategi berasaskan risiko yang bijak yang digunakan oleh pengawal selia dan pemeriksa.

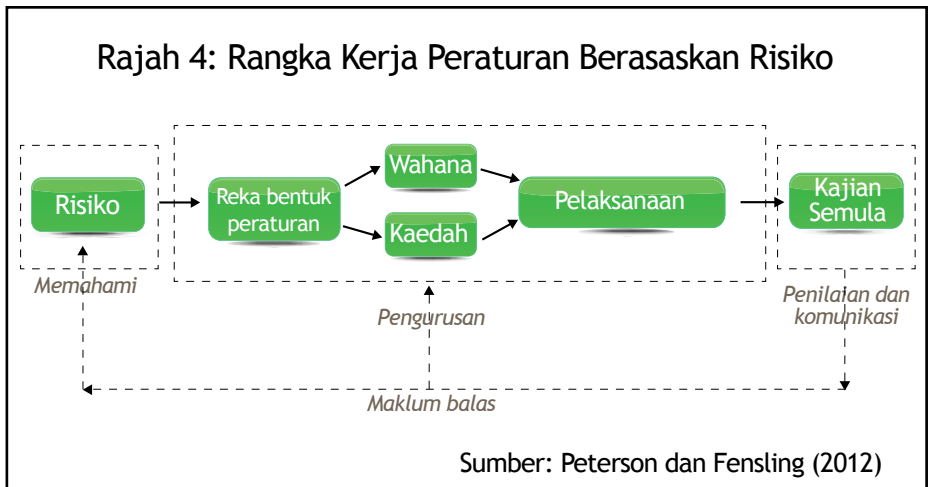
Minat yang ditunjukkan terhadap peraturan risiko dan peraturan berasaskan risiko telah bertambah dengan ketara sejak tiga dekad yang lalu. Peraturan berasaskan risiko melibatkan penilaian dan pemantauan risiko dalam reka bentuk dan pelaksanaan peraturan. Peraturan bertulis, yang mencerminkan pendekatan yang rasional terhadap risiko, memberikan tumpuan kepada punca risiko dan menyediakan instrumen untuk menanganinya dengan berkesan tanpa mengenakan keperluan yang

membebankan terhadap perniagaan, melainkan impaknya cukup besar dan buruk bagi mewajarkannya. Lebih buruk impak bagi bahaya tertentu, lebih besar kemungkinan peraturan bertulis akan bersifat preskriptif dan penalti yang lebih tinggi dikenakan bagi ketakpatuhan.

Konsep ‘risiko’ melibatkan gabungan kebarangkalian (atau kemungkinan) berlakunya peristiwa buruk (atau bahaya) dengan magnitud bagi akibat peristiwa buruk tersebut. Pertimbangan yang serius akan diberikan bagi menghindarkan peristiwa yang besar kemungkinan akan berlaku, jika potensi wujudnya akibat yang memudaratkan adalah tinggi, atau jika risiko terhadap individu adalah rendah tetapi bilangan mereka yang mungkin terdedah kepada risiko tersebut sangat besar. Apabila akibatnya cukup besar dan ciri pasaran menyebabkan perniagaan dan individu tidak dapat mengurus risiko dengan cekap, kerajaan biasanya akan mengambil tindakan. Sebagai contoh, walaupun bencana nuklear jarang berlaku, tetapi akibatnya sangat buruk sehingga ia mewajarkan kerajaan supaya campur tangan. Begitu juga, walaupun impak setiap kes keracunan makanan agak terhad, namun pengambilan makanan yang berlaku secara meluas menyebabkan campur tangan kerajaan menjadi perkara biasa di banyak negara.

Dengan merangka, melaksanakan, menguatkuasakan dan memantau peraturan, kerajaan boleh mengurus risiko. Gambaran yang diberikan dalam Rajah 4 menunjukkan kaedah berperingkat bagi merangka dan melaksanakan peraturan berasaskan risiko, dengan

risiko sebagai asas atau asalan bagi rangka kerja. Peraturan bertulis menyediakan wahana dan peraturan yang membolehkan pengawal selia mengurus risiko.



Peranan kerajaan dalam menguruskan risiko boleh dicirikan sebagai mengenal pasti kegagalan pasaran, mempertimbangkan campur tangan yang munasabah dan menilai sama ada manfaat campur tangan kerajaan (yang menghadkan keberkesanan setiap tindakan perniagaan) berkemungkinan melebihi kos yang ditanggung. Jika penglibatan kerajaan adalah wajar, kerajaan akan menentukan (secara tersirat atau tersurat) tahap maksimum risiko boleh terima.

Wujud cabaran dalam menentukan tahap risiko boleh terima, tetapi seperti yang dinyatakan oleh Binder (2002), jika penerangan yang lebih jelas diberikan, maka lebih mudah bagi pengawal selia mencapai ketekalan dalam semua kes dan mengelak daripada dipengaruhi

oleh faktor lain secara tidak wajar. Kerajaan seharusnya maklum tentang kos serta manfaat dalam mencapai tahap perlindungan yang berbeza. Mengurangkan risiko ke tahap sifar jarang ditetapkan atau dapat dilaksanakan, sebahagian besarnya disebabkan oleh kos atau tidak munasabah untuk mencapai standard ini.

Dalam menangani risiko, kerajaan mestilah mengenal pasti jenis peraturan yang terbaik, termasuk keperluan yang dikenakan terhadap perniagaan dan pihak lain serta wahana penguatkuasaan yang boleh digunakan oleh pengawal selia untuk menyediakan perlindungan pada tahap ini. Kerajaan juga mestilah menentukan badan kawal selia yang akan bertanggungjawab mentadbirkan peraturan tersebut. Peranan pengawal selia dalam mengurus risiko dibincangkan dalam bab 5. Risiko peranan pengawal selia dalam pengurusan dibincangkan dalam bab 5.

► 4.2 Peraturan Preskriptif, Peraturan Berasaskan Prestasi, Peraturan Berdasarkan Prinsip dan Peraturan Berasaskan Proses

Apabila merangka/menulis keperluan kawal selia, selalunya, terdapat pilihan antara:

- peraturan yang **menetapkan** cara hasil perlu dicapai, yang memberikan tumpuan kepada kaedah operasi atau input.
- **peraturan berasaskan prestasi**, yang menetapkan hasil tertentu tanpa menetapkan kaedah yang perlu digunakan untuk mencapainya (walaupun selalunya ia agak teliti tentang hasil).

- ▶ **matlamat berasaskan prinsip**, yang menetapkan tujuan umum dan bergantung pada ejen untuk memenuhi ‘maksud tersirat’, dan bukannya maksud tersurat undang-undang.
- ▶ **peraturan berasaskan sistem, proses atau pengurusan**, dengan perniagaan membangunkan strategi pengurusan risikonya sendiri yang diaudit oleh pengawal selia.

Tiada satu pun pendekatan dianggap terbaik dalam semua keadaan. Dalam kes tertentu, kepastian awal tentang peraturan preskriptif yang mengawal input mewajarkan ketakluwesannya. Dalam kes lain, peraturan berasaskan prestasi bukan sahaja memberikan kepastian yang sama dari segi memenuhi objektif peraturan, tetapi juga memberikan keluwesan kepada firma untuk memenuhi objektif itu pada kos yang paling rendah. Manakala dalam kes yang lain pula, memandangkan kesukaran menentukan satu hasil yang diinginkan bagi semua keadaan (seperti kewajipan berjaga-jaga) dan masalah merangka insentif untuk bergerak melebihi ‘jangkaan pematuhan’, peraturan berasaskan prinsip merupakan pilihan yang lebih baik. Kebaikan peraturan berasaskan sistem adalah perniagaan dikehendaki menjalankan analisis risikonya sendiri, yang dapat meningkatkan kesedaran kesedaran perniagaan tentang risiko yang mungkin timbul dan mewujudkan proses untuk menanganinya. Walau bagaimanapun, risiko mungkin timbul apabila proses yang dibangunkan tidak diaplikasikan secara sistematik.

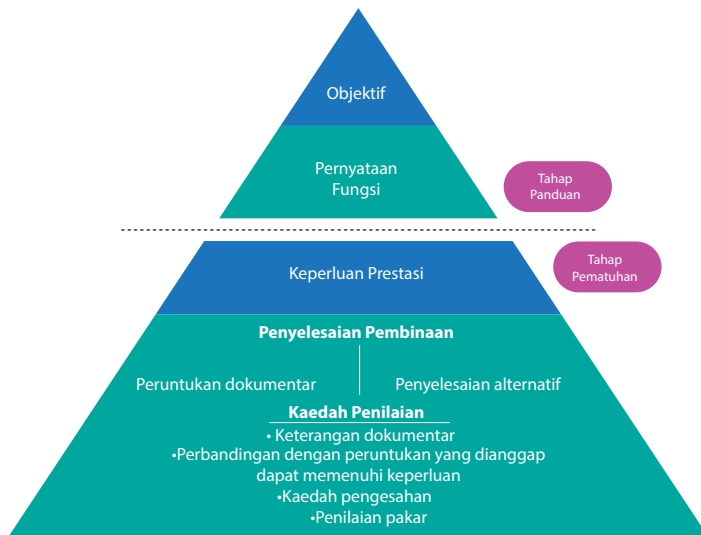
Coglianese dan Lazar (2002, halaman 205-208), menyatakan bahawa pilihan optimum bergantung pada beberapa keadaan. Apabila objektif dapat ditentukan dengan jelas dan mudah diukur (atau dinilai), mereka mencadangkan bahawa peraturan berasaskan prestasi merupakan pilihan yang baik, atas dasar bahawa pihak yang menjalankan perniagaan dianggap mempunyai lebih banyak pengetahuan tentang cara terbaik mencapai sesuatu hasil, berbanding pengawal selia. Oleh sebab itu, pendekatan berasaskan hasil sebegini adalah yang paling berkesan kos. Walau bagaimanapun, apabila objektif sukar ditentukan dan diukur, tetapi kumpulan sasaran agak seragam (iaitu kebanyakan perusahaan mempunyai operasi yang serupa dan teknologi dijangka stabil dari masa ke masa), maka, pendekatan preskriptif mungkin berkesan dan efisien. Sebaliknya, jika sukar bagi kerajaan untuk mengukur prestasi manakala kumpulan sasaran pula terdiri daripada pelbagai jenis firma yang menghadapi pelbagai keadaan, maka, Coglianese dan Lazar berpendapat peraturan berasaskan sistem mungkin lebih baik daripada pilihan yang lain.

Pada umumnya, peraturan preskriptif hanya wajar jika risikonya sangat tinggi (seperti ancaman bencana nuklear) atau apabila diperlukan untuk memberikan panduan kepada perniagaan kecil yang tidak mempunyai sumber yang cukup dan/atau kemahiran yang perlu untuk memikirkan cara mematuhi peraturan berasaskan prestasi.

Dalam kes yang kedua, peraturan preskriptif adalah satu-satunya pilihan terbaik bagi mematuhi peraturan, manakala syarikat yang lebih besar diberi kebebasan

untuk mencari cara pematuhan alternatif. Syarikat besar, terutamanya, lebih gemar memilih peraturan berasaskan prestasi atau prinsip kerana ia membolehkan syarikat mencari cara yang paling berkesan kos untuk memenuhi keperluan kawal selia. Kod Bangunan Australia (BCA) diubah daripada peraturan preskriptif kepada peraturan berasaskan prestasi beberapa tahun yang lalu (dengan gaya preskriptif, penyelesaian yang dianggap dapat memenuhi keperluan termasuk sebagai satu cara untuk memenuhi keperluan prestasi). Lihat struktur BCA yang ditunjukkan dalam rajah 5.

Rajah 5: Struktur Kod Bangunan Australia



Sumber: BCA 2004, jilid 1, halaman A0.4.

Peraturan berasaskan risiko merupakan sebahagian daripada tindakan untuk beralih daripada peraturan perintah dan kawalan yang preskriptif ke arah peraturan berasaskan prestasi, proses atau prinsip.

Peraturan yang memberikan tumpuan kepada hasil atau proses secara umumnya memberikan lebih banyak keluwesan, dengan itu, merangsang inovasi dan lebih banyak penyelesaian berkesan kos. Adakalanya, mekanisme penentuan harga (seperti mengenakan cukai ke atas akibat buruk, contohnya, pencemaran), penerbitan maklumat tentang perlakuan perniagaan (yang boleh menggalakkan perniagaan supaya meningkatkan prestasi) dan program pendidikan (yang mengubah kesedaran atau budaya) boleh mencapai hasil yang sama dengan peraturan preskriptif dan pada masa yang sama, mengurangkan kos yang tidak wajar ke atas perniagaan. Peraturan preskriptif yang tradisional, yang menetapkan proses dan/atau input pengeluaran yang boleh dan tidak boleh digunakan, biasanya dinyatakan dalam permit, pendaftaran, lesen, persetujuan, kebenaran, notis, pengecualian dan sebagainya.

► 4.3 Pelbagai Jenis Instrumen Penguatkuasaan yang Lengkap

Pengawal selia bertanggungjawab menggunakan pendekatan kawal selia yang responsif terhadap penguatkuasaan (seperti yang dibincangkan dalam bab 5), tetapi jenis instrumen penguatkuasaan yang boleh digunakan oleh pengawal selia disenaraikan dalam peraturan bertulis. Adalah menyalahi undang-undang

jika pengawal selia menggunakan instrumen penguatkuasaan tertentu, melainkan jika disenaraikan. Bagi memberikan keluwesan kepada pengawal selia yang sering kali diperlukan oleh mereka untuk menggalakkan atau menguatkuasakan pematuhan dalam pelbagai keadaan, adalah lebih baik jika peraturan bertulis membenarkan pelbagai jenis instrumen penguatkuasaan yang ada. Kategori wahana penguatkuasaan yang boleh dipertimbangkan termasuk:

- ▶ pendidikan/nasihat
- ▶ amaran lisan
- ▶ arahan bertulis
- ▶ notis penambahbaikan
- ▶ notis larangan
- ▶ penggantungan lesen
- ▶ pembatalan lesen
- ▶ publisiti buruk
- ▶ pendakwaan
- ▶ akujanji yang boleh dikuatkuasakan

▶ 4.4 Ketelusan dan Kebolehcapaian

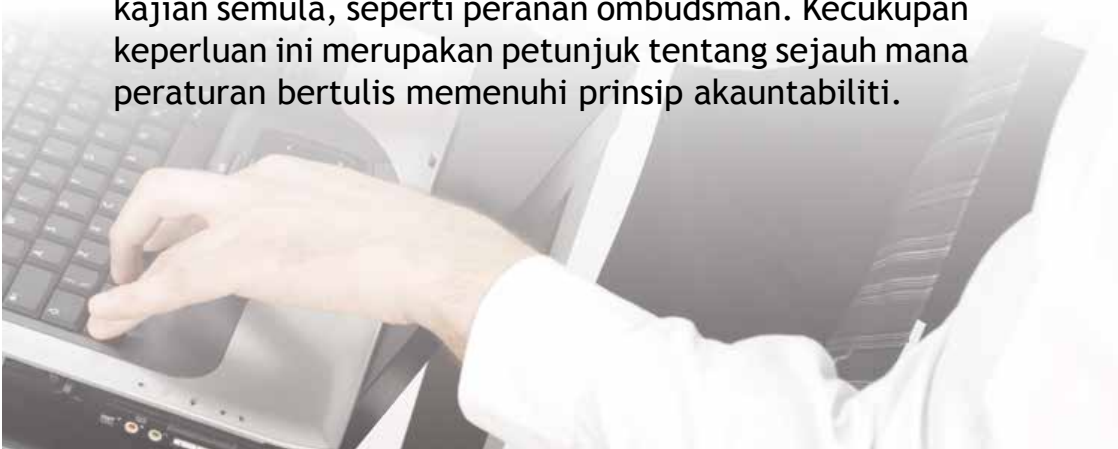
Supaya peraturan bertulis dapat dilaksanakan dengan berkesan, ia hendaklah mudah diakses oleh semua orang. Ini terpakai untuk setiap jenis peraturan, daripada perundangan utama hinggalah kepada surat pekeliling dan nota panduan. Tanggungjawab untuk memastikannya kadang kala terletak pada Parlimen (atau badan lain yang bertanggungjawab meluluskan peraturan itu) dan ada kalanya pada pengawal selia bagi peraturan bertulis tersebut. Bagi yang pertama, ini

boleh dilakukan dengan menyimpan dan menerbitkan senarai instrumen bagi perundangan utama dan perundangan kecil. Bagi pengawal selia pula, cara mereka memastikan peraturan boleh diakses dan difahami dibincangkan dalam bab 5.

Dengan membenarkan semua peraturan boleh diakses oleh orang ramai, ia turut membantu memastikan peraturan bertulis memenuhi satu lagi ciri penting, iaitu selaras dengan semua peraturan lain dan tidak bercanggah atau bertindan dengan undang-undang lain. Jika tidak, hal ini akan mewujudkan ketidakpastian kepada perniagaan.

► 4.5 Akauntabiliti dan Kejujuran

Prinsip akauntabiliti biasanya dipenuhi dalam pentadbiran dan penguatkuasaan peraturan (seperti yang dibincangkan dalam bab seterusnya). Walau bagaimanapun, peraturan bertulis sering menetapkan keperluan laporan tahunan, akauntabiliti terhadap Parlimen (atau alternatif), serta peruntukan rayuan dan kajian semula, seperti peranan ombudsman. Kecukupan keperluan ini merupakan petunjuk tentang sejauh mana peraturan bertulis memenuhi prinsip akauntabiliti.



5 PENTADBIRAN DAN PENGUATKUASAAN PERATURAN YANG BAIK DAN TIDAK BAIK

Sama seperti peraturan bertulis, kebanyakan petunjuk tentang pelaksanaan peraturan yang berkualiti (lihat Kotak 4) mencerminkan enam prinsip yang disenaraikan pada awal bab 1 (lihat Kotak 1, halaman 7).

Kotak 4: Petunjuk Utama Prestasi Baik Pengawal Selia

Indikator ini mencerminkan prinsip-prinsip yang disenaraikan di dalam kotak 1:

1. **menggunakan analisis risiko** untuk mengenal pasti bidang yang secara intrinsik, besar kemungkinan memberikan impak buruk dan/atau kurang kemungkinan mematuhi peraturan (selaras dengan prinsip 1).
2. memaksimumkan kemungkinan bagi **pematuhan sukarela** (selaras dengan prinsip 2 dan 3).
3. menggunakan pelbagai jenis instrumen penguatkuasaan secara fleksibel bagi memberikan respons terhadap jenis ketidakpatuhan yang berbeza - **peraturan responsif** (selaras dengan prinsip 3).
4. **mengguna pakai peraturan secara tekal** dalam semua perniagaan dan sektor industri (selaras dengan prinsip 4).
5. tiada **duplikasi dan pertindihan** tanggungjawab pengawal seliaan.
6. **cukup telus** bagi membolehkan perniagaan mengetahui keperluan undang-undang (selaras dengan prinsip 5).

7. mengadakan **dialog** secara berterusan antara kerajaan dengan komuniti perniagaan (selaras dengan prinsip 5).
8. mempunyai cukup **akauntabiliti** supaya perniagaan boleh mempersoalkan dan membuat rayuan terhadap keputusan serta menangani kes rasuah yang munasabah (selaras dengan prinsip 6).
9. **memantau pematuhan** untuk menilai keberkesanan aktiviti penguatkuasaan dengan memastikan ia mempunyai sumber yang cukup dan kemahiran bagi membolehkannya memenuhi tanggungjawabnya.
10. mempunyai **sumber dan kemahiran yang mencukupi** untuk memenuhi tanggungjawabnya.

*Catatan: lihat kotak 1 pada halaman 7 untuk senarai prinsip.

Sumber: Berdasarkan Parker (dalam OECD 2000)

► 5.1 Menangani Risiko dalam Pentadbiran dan Penguatkuasaan

Walaupun peraturan bertulis harus mencerminkan penilaian tentang bahaya yang dikenal pasti dan respons yang sewajarnya dengan mengambil kira kemungkinan dan impaknya, namun pengawal selia memainkan peranan yang besar untuk mengaplikasikan rangka kerja sistematik dengan mengutamakan

penggunaan sumbernya yang terhad dalam penilaian risiko berdasarkan bukti (Baldwin dan Black, 2007; Black, 2010a). Sebagai contoh, rujuk pernyataan Agensi Alam Sekitar United Kingdom tentang pendekatannya terhadap penguatkuasaan (dalam Kotak 5).

Walaupun pengawal selia yang biasanya membuat pilihan peruntukan, namun pendekatan berdasarkan risiko memformalkan dan menyediakan struktur dalam proses membuat keputusan (Sparrow, 2000). Lebih penting lagi, pendekatan berdasarkan risiko bermakna pengawal selia menggunakan bukti untuk memberikan keutamaan dalam aktiviti kawal selianya dan menggunakan sumber

Kotak 5: Pendekatan penguatkuasaan oleh Agensi Alam Sekitar United Kingdom

Agensi Alam Sekitar United Kingdom menyatakan bahawa pendekatan penguatkuasaannya:

‘ialah peraturan yang berdasarkan risiko relatif yang ditimbulkan oleh pelbagai aktiviti: ini dapat memastikan masyarakat dan alam sekitar dilindungi dengan efisien, serta peraturan yang turut mengurangkan beban peraturan ke atas perniagaan. Sumber kami ditumpukan pada risiko alam sekitar yang paling tinggi dan perniagaan yang menunjukkan prestasi paling buruk bagi memastikan kami mencapai hasil alam sekitar yang digariskan dalam strategi korporat kami’.

Sumber: <http://www.environment-agency.gov.uk>

Bukti dapat membantu pengawal selia untuk mengikuti strategi berasaskan risiko:

- ▶ mengumpul data dan menjalankan penyelidikan untuk membantu pengenalpastian bahaya.
- ▶ mengenal pasti trend penting yang baru muncul untuk membantu penilaian risiko: ukuran, sebab dan kemungkinan berlakunya peristiwa buruk.
- ▶ menyampaikan pemerhatian tentang risiko kepada pihak yang berkaitan, seperti penyelidik, pengawal selia, perniagaan dan pengguna bagi membantu pengurusan risiko.
- ▶ menyediakan profil tentang perniagaan yang dikehendaki mematuhi peraturan supaya dapat mengenal pasti perniagaan yang besar kemungkinan tidak mematuhi peraturan.

Perkara penting 3: Aspek Pendekatan Berasaskan Risiko

Pendekatan berasaskan risiko menghendaki pengawal selia menumpukan aktiviti penguatkuasaan mereka pada bidang yang mempunyai risiko ketakpatuhan yang paling tinggi atau apabila ketakpatuhan menimbulkan paling banyak risiko yang memudaratkan atau akibat buruk yang lain. Pendekatan ini melibatkan penilaian bahaya dan pengurusan risiko yang dilakukan secara rasional. Terdapat tiga peringkat umum dalam pendekatan ini:

- ▶ pengenalpastian bahaya.
- ▶ penilaian risiko.
- ▶ pengurusan risiko.

Manfaat pendekatan berasaskan risiko:

- ▶ ia memperuntukkan sumber terhad kepada bidang yang paling memerlukannya.
- ▶ ia memaksimumkan keberkesanan penguatkuasaan pengawal selia.
- ▶ ia mengurangkan beban ke atas aktiviti dan industri berisiko rendah yang menunjukkan kebarangkalian yang tinggi akan mematuhi peraturan.

► 5.2 Pematuhan Sukarela dan Membantu Pematuhan

Dalam keadaan tertentu, pemeriksaan dan penguatkuasaan menjadi kurang penting dan di sinilah pematuhan sukarela boleh memainkan peranan penting. Pematuhan sukarela besar kemungkinan dilaksanakan jika syarikat perlu melaksanakan tanggungjawab sosialnya dan mematuhi peraturan demi kepentingannya sendiri. Contoh yang paling biasa adalah apabila syarikat perlu mengekalkan reputasi baik di mata umum dan dengan itu, mengelak daripada melakukan perkara yang boleh merosakkan reputasi itu. Dalam kes ini, peraturan kerajaan mungkin memainkan peranan yang tidak berapa penting dan kebanyakan sumber kawal selia boleh ditumpukan pada syarikat yang tidak mempunyai insentif untuk mematuhi peraturan secara sukarela.

Antara contoh biasa apabila kurang kemungkinan berlaku pematuhan sukarela kerana tiada penguatkuasaan yang berkesan, adalah apabila produk atau perkhidmatan yang dijual tertakluk pada satu daripada beberapa ‘kegagalan pasaran’ yang mungkin, seperti:

- apabila kos atau risiko tidak dapat dilihat dengan mudah oleh orang ramai, seperti contoh bahaya asbestos yang mengambil masa yang lama sebelum kerosakan yang dilakukan dapat dilihat.
- apabila penyediaan produk atau perkhidmatan mengenakan kos kepada pihak lain tetapi tidak perlu dibayar oleh pengeluar, seperti pencemaran.

- ▶ jika penyediaan produk atau perkhidmatan memberikan manfaat kepada masyarakat, tetapi pengeluar tidak dibayar untuk manfaat ini seperti pendidikan yang membawa kepada interaksi ekonomi dan sosial yang lebih lancar disebabkan oleh literasi yang berkembang dengan meluas.

Pada umumnya, pasaran mungkin perlu dibetulkan jika isyarat pasaran berhubung produk atau aktiviti tidak menunjukkan pilihan utama masyarakat dengan tepat, sehingga menyebabkan perniagaan tidak mendapat ganjaran secukupnya kerana memberikan sumbangan berharga atau tidak didenda secukupnya kerana impak negatif.

Apabila peraturan telah disediakan, pengawal selia boleh menggunakan rejim penilaian dan penguatkuasaan pematuhan untuk menggalakkan pematuhan dengan memberikan insentif, seperti mengurangkan kekerapan pemeriksaan atau membenarkan penggunaan label atau tanda yang mengesahkan tahap pematuhan yang tinggi bagi syarikat yang mempunyai rekod pematuhan yang baik. Walau bagaimanapun, ganjaran dan insentif positif hanya sesuai untuk perusahaan yang berada di hadapan dari segi pematuhan dan tidak sepatutnya diberikan kepada syarikat yang mempunyai rekod pematuhan yang buruk atau yang tidak mempunyai insentif untuk mematuhi peraturan secara sukarela.

Galakan dan sokongan terhadap pematuhan perniagaan menerusi penyebaran maklumat, pemberian insentif dan sebagainya juga merupakan komponen penting dalam strategi penguatkuasaan pengawal selia. Maklumat tentang

obligasi kawal selia perniagaan yang disebarkan dengan berkesan sangat penting. Peraturan terpencil tidak dapat memastikan hasil yang baik jika, antara faktor lain, perniagaan tidak tahu apa yang dikehendaki dan tidak diberi galakan mahupun dibantu untuk mematuhi obligasinya. Perniagaan perlu tahu dan memahami obligasi serta keperluannya bagi membolehkannya mematuhi peraturan sepenuhnya.

Pengawal selia juga hendaklah responsif terhadap struktur industri yang berbeza dan peraturan sendiri bagi perniagaan. Sesetengah syarikat besar mempunyai sistem pengurusan risikonya sendiri yang mungkin melebihi keperluan minimum undang-undang. Jika pengawal selia tidak mengambil kira perkara ini, perniagaan mungkin terpaksa menjalankan aktiviti pematuhan tambahan bagi memenuhi keperluan pengawal selia tanpa menyumbang kepada penyediaan tempat kerja yang lebih selamat. Dalam hal ini, tindakan pengawal selia akan mewujudkan beban pematuhan yang tidak wajar. Ini adalah satu sebab mengapa peraturan berasaskan proses atau pengurusan (yang diterangkan di atas) sering kali merupakan pendekatan yang berguna dalam mengawal selia syarikat besar.

► 5.3 Penguatkuasaan yang Responsif

Pada umumnya, peraturan bertulis membezakan antara dua jenis strategi penguatkuasaan: strategi pencegahan yang ‘tegas’ dan strategi nasihat dan pujukan yang ‘lembut’. Keberkesanan kedua-dua strategi ini dipengaruhi oleh jenis dan motivasi perniagaan yang dikawal selia, serta kemahiran dan pendekatan pengawal selia.

Dari satu segi, perniagaan yang menentang peraturan, seperti ‘penghitung amoral’ hanya akan memenuhi keperluan undang-undang jika risiko penalti yang keras didapati melebihi kos pematuhan (Kagan dan Scholz, 1984). Sebaliknya, sesetengah perniagaan benar-benar ingin mematuhi peraturan (Lamm, 1992). Dalam kes ini, strategi penguatkuasaan nasihat dan pujukan bersama digalakkan menerusi perundingan dan pendamaian.

Walau bagaimanapun, pada praktiknya, menggunakan ‘nasihat dan pujukan’ atau pencegahan sahaja belum terbukti sebagai strategi penguatkuasaan yang berkesan atau efisien.

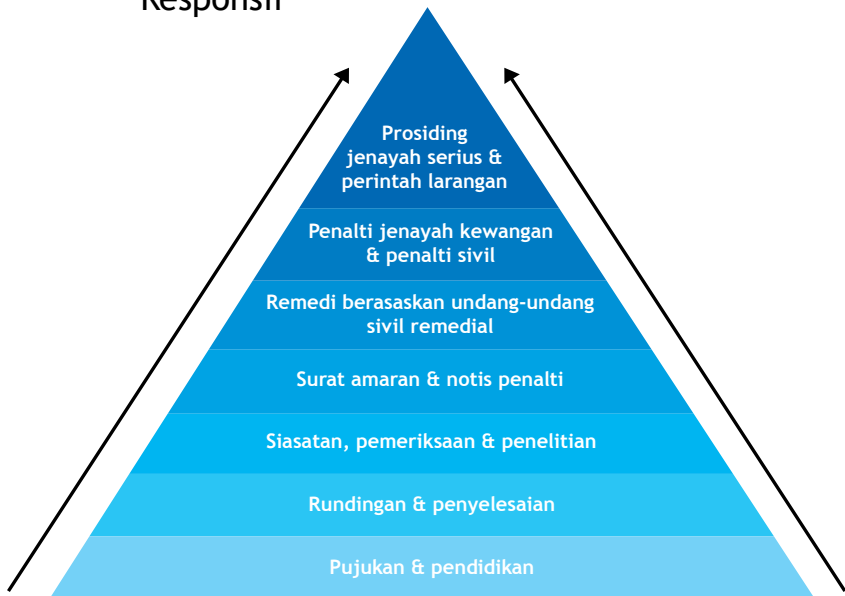
Pengawal selia yang responsif mendapati bahawa mereka memperoleh hasil yang lebih baik dengan membangunkan lebih banyak strategi yang sofistikated yang menggunakan gabungan pujukan dan paksaan yang bijak, gabungan sebenar disesuaikan dengan keadaan dan motivasi tertentu bagi entiti yang berurusan dengan mereka. ‘Piramid penguatkuasaan’ (Rajah 6 di bawah) menyediakan cara yang sangat membantu dalam memikirkan cara terbaik menyesuaikan strategi penguatkuasaan dengan keadaan individu. Ini melibatkan pendekatan ‘balasbalik’. Dalam pendekatan ini, pengawal selia memberikan respons kepada tindakan terdahulu terhadap entiti yang dikawal selia. Jika syarikat yang dikawal selia mematuhi permintaan pengawal selia secara sukarela, pengawal selia kekal di bahagian

bawah piramid dengan pendekatan nasihat dan pujukan. Tetapi, jika entiti yang dikawal selia menentang dan mengelakkan pematuhan sukarela, maka, pengawal selia akan naik ke bahagian atas piramid. Oleh itu, walaupun pengawal selia tidak yakin pada peringkat awal motivasi perniagaan, namun lama-kelamaan, keadaan ini akan menjadi jelas menerusi strategi balas balik dalam penguatkuasaan berbentuk piramid.

Pendekatan piramid penguatkuasaan paling sesuai untuk mengawal selia organisasi besar kerana dalam pendekatan ini pengawal selia boleh berinteraksi secara kerap. Walau bagaimanapun, ia juga boleh digunakan untuk menentukan wahana penguatkuasaan yang paling sesuai dengan keadaan tertentu dalam perusahaan yang lebih kecil, yang tidak melibatkan interaksi secara kerap.

Pilihan nasihat dan pujukan yang kurang tegas digambarkan pada separuh bahagian bawah piramid, manakala strategi punitif yang lebih tegas digambarkan pada puncak piramid penguatkuasaan. Dalam mengaplikasikan piramid penguatkuasaan tersebut, diharapkan bahawa pilihan yang kurang tegas akan digunakan dengan lebih kerap berbanding langkah punitif yang terletak pada bahagian atas piramid.

Rajah 6: Piramid Penguatkuasaan Peraturan yang Responsif



Sumber: Dipetik daripada Gilligan, Bird dan Ramsay (1999)

Pendekatan piramid penguatkuasaan yang paling sesuai dengan peraturan organisasi-organisasi besar dengan pengawal selia yang mempunyai interaksi yang kerap. Walau bagaimanapun, ia juga boleh digunakan dalam menentukan kaedah penguatkuasaan yang paling sesuai dalam keadaan tertentu dengan perusahaan yang lebih kecil dan mempunyai hubungan kerap.

5.3.1 Pengawal selia yang baik menggunakan pelbagai jenis instrumen penguatkuasaan

Sejauh mana instrumen penguatkuasaan yang berbeza digunakan oleh pengawal selia dan pemeriksa menunjukkan sejauh mana mereka menggunakan pendekatan kawal selia responsif. Jenis instrumen, daripada ‘lembut’ hinggalah kepada ‘punitif’, biasanya merangkumi:

- ▶ ***Arahan bertulis atau lisan:*** umumnya, arahan ini diberikan oleh pemeriksa apabila berlaku pelanggaran yang kurang serius. Jika pematuhan dicapai, tindakan penguatkuasaan selanjutnya tidak perlu diambil.
- ▶ ***Notis penambahbaikan:*** pemeriksa juga boleh mengeluarkan notis penambahbaikan apabila ketidakpatuhan dikesan tetapi tidak semestinya menimbulkan risiko serta-merta. Notis ini biasanya termasuk arahan yang mesti dipatuhi dan tindakan yang mesti diambil oleh pihak yang menjalankan perniagaan bagi membetulkan pelanggaran.
- ▶ ***Notis larangan:*** notis ini dikeluarkan oleh pemeriksa apabila risiko terhadap kesihatan dan keselamatan atau yang setara dikesan dan pemberhentian aktiviti dianggap perlu. Notis mungkin termasuk arahan tentang cara pihak yang menjalankan perniagaan meremеди risiko tersebut. Aktiviti boleh disambung semula sebaik sahaja tindakan itu diambil.
- ▶ ***Akujanji yang boleh dikuatkuasakan:*** Akujanji bertulis ini merupakan alternatif lain bagi pendakwaan

dan menghendaki pihak yang menjalankan perniagaan supaya meremеди pelanggaran yang didakwa dengan cara yang ditetapkan, dan juga mengambil apa-apa tindakan yang dipersetujui dalam Akujanji.

- ▶ **Pendakwaan:** perniagaan boleh didakwa apabila pelanggaran serius didakwa telah dilakukan. Keputusan prosiding mahkamah ini boleh termasuk, antara lain denda monetari, pemenjaraan atau Akujanji yang ditentukan.

5.3.2 Pengawal selia yang baik menggunakan beberapa strategi untuk menggalakkan dan membantu pematuhan

Pengawal selia boleh menggunakan beberapa strategi bagi menggalakkan pematuhan perniagaan apabila perniagaan mula mengetahui tentang peraturan dan apabila ia membuat keputusan untuk mematuhi peraturan. Dalam menilai komitmen dan keupayaan pengawal selia untuk menggalakkan pematuhan perniagaan, petunjuknya termasuk sejauh mana pengawal selia telah menggunakan:

- ▶ pelbagai mod komunikasi
 - borang dalam talian
 - e-mel
 - telefon
 - surat-menyurat
 - komunikasi bersemuka

- ▶ **insentif** untuk menggalakkan pematuhan
 - anugerah industri
 - pengurangan premium pampasan pekerja bagi hasil yang baik atau yang serupa
- ▶ **kempen dan bengkel pendidikan**
 - kempen maklumat
 - aktiviti pendidikan
 - latihan percuma
 - latihan yang mengenakan yuran
 - buku panduan dan buku pedoman
- ▶ **bantuan khas**
 - untuk peniaga kecil
 - untuk perniagaan bukan metropolitan.

Malaysia mempunyai komuniti perniagaan kecil yang tinggi bilangannya. Menurut Jabatan Perangkaan (DOS), terdapat **645,136** perniagaan kecil dalam sektor swasta (perniagaan yang mempunyai kurang daripada 20 pekerja) di Malaysia pada 2011.

Oleh sebab perniagaan kecil tidak mempunyai banyak sumber berbanding firma yang lebih besar, perniagaan kecil kurang berupaya mematuhi peraturan. Currie et al. (2001) mencadangkan bahawa perniagaan kecil mempunyai kurang kesedaran tentang obligasi secara umum, sedangkan kesedaran merupakan faktor penting yang mempengaruhi pematuhan. Fairman et al. (2005a) menyatakan bahawa perniagaan kecil memerlukan bantuan khas daripada pengawal selia. Perniagaan

kecil terutamanya perlu sentiasa berhubung dengan pengawal selia untuk mengetahui isu pematuhan yang berkaitan dan bukan sekadar ingin mendapatkan maklumat am tambahan.

► 5.4 Ketelusan

Pentingnya ketelusan dalam kawal selia dijelaskan dalam kenyataan berikut yang dibuat oleh OECD (2002b, pp. 65-66):

“Pentingnya ketelusan dalam agensi dasar kawal selia timbul daripada hakikat bahawa ia menghapuskan banyak sebab kegagalan kawal selia, seperti penahanan dan sikap berat sebelah kawal selia terhadap manfaat tertumpu, maklumat yang tidak cukup dalam sektor awam, ketegaran, ketidakpastian pasaran dan tidak memahami risiko dasar, serta kurangnya akauntabiliti. Ketelusan menggalakkan pewujudan opsyen dasar yang lebih baik, serta membantu mengurangkan keputusan yang dibuat secara sembarangan dan impaknya dalam pelaksanaan kawal selia. Ketelusan juga boleh dianggap sebagai pedang paling tajam dalam peperangan membanteras rasuah.”

Maklumat lengkap yang boleh diakses membantu semua perniagaan bersaing dengan mewujudkan peluang yang sama rata yang membolehkan mana-mana perniagaan menavigasi sistem, mengetahui tanggungjawabnya dan mempertahankan haknya.

5.4.1 Perundingan dan Komunikasi

Salah satu kaedah terbaik untuk mencapai ketelusan dan akauntabiliti dalam proses kawal selia adalah dengan menyediakan akses kepada maklumat tentang proses, keputusan dan peraturan yang terbuka kepada umum. Kotak 6 menggariskan prinsip Majlis Kerajaan Australia (COAG) berhubung garis panduan perundingan amalan terbaik bagi Majlis Menteri, yang boleh disesuaikan oleh pengawal selia lain.



Kotak 6: Prinsip Australia berhubung perundingan amalan terbaik

Majlis Kerajaan Australia telah menggariskan tujuh prinsip berhubung perundingan amalan terbaik bagi majlis menteri. Prinsip tersebut ialah:

- i ***Kesinambungan*** - Perundingan sepatutnya merupakan proses berterusan yang bermula pada awal proses pembangunan dasar.
- ii ***Menetapkan sasaran*** - Perundingan sepatutnya dibuat secara meluas bagi memastikan penglibatan pelbagai pihak berkepentingan yang terjejas akibat perubahan yang dicadangkan.
- iii ***Garis masa yang wajar*** - Perundingan sepatutnya bermula apabila objektif dan opsyen dasar dikenal pasti. Sepanjang proses perundingan, pihak berkepentingan hendaklah diberi masa secukupnya untuk memberikan jawapan yang dipertimbangkan.
- iv ***Kebilehcapaian*** - Kumpulan pihak berkepentingan hendaklah dimaklumkan tentang perundingan yang dicadangkan, dan diberikan maklumat tentang cadangan melalui pelbagai cara yang bersesuaian dengan kumpulan itu.
- v ***Ketelusan*** - Objektif proses perundingan dan rangka kerja dasar peraturan, yang berdasarkannya perundingan akan diadakan, hendaklah diterangkan dengan jelas. Maklum balas tentang bagaimana respons perundingan telah diambil kira hendaklah disediakan.

- vi ***Ketekalan dan keluwesan*** - Prosedur perundingan yang tekal memudahkan pihak berkepentingan mengambil bahagian. Walau bagaimanapun, ini mestilah diseimbangkan dengan keperluan mengatur perundingan supaya sesuai dengan keadaan cadangan tertentu yang sedang dipertimbangkan.
- vii ***Penilaian dan kajian semula*** - Proses perundingan hendaklah dinilai dan diteliti dengan tujuan untuk meningkatkan keberkesanan.

Sumber: COAG (2007)

5.4.2 Keperluan Penerbitan

Semua peraturan hendaklah boleh diakses oleh orang ramai. Cara peraturan diterbitkan akan mempengaruhi kos ke atas perniagaan dalam mengenal pasti keperluan undang-undang yang berkaitan dengannya. Sebaik-baiknya, semua pengawal selia hendaklah memastikan semua peraturan boleh diakses di Internet, dan ini boleh diperbaiki dengan mewujudkan portal yang membantu perniagaan memahami keperluan undang-undang.

Satu lagi aspek ketelusan ialah pemberitahuan secukupnya tentang undang-undang baharu. Petunjuk bagi perkara ini adalah sama ada kerajaan menghendaki supaya pemberitahuan dan perundingan awam dijadikan keperluan undang-undang dalam proses penyediaan semua peraturan.

Selain itu, satu amalan yang baik adalah mengumumkan semua peraturan kuasi kepada orang ramai, terutamanya peraturan yang memberikan panduan tentang cara

mematuhi keperluan undang-undang atau cara pengawal selia menilai permohonan. Instrumen peraturan kuasi ini termasuk dasar, garis panduan, helaian fakta, surat pekeliling, kod dan sebagainya.

Perkara penting 4: Petunjuk ketelusan yang baik

- ▶ perundingan yang berkesan dan meluas.
- ▶ komunikasi yang berkesan dan meluas.
- ▶ maklumat yang berkaitan boleh diakses oleh semua orang:
 - peraturan boleh diakses oleh semua orang:
 - di internet
 - tersenarai dalam daftar pusat.
 - pemberitahuan undang-undang baharu.
 - peraturan kuasi boleh diakses oleh semua orang, terutamanya peraturan yang memberikan panduan tentang cara mematuhi keperluan undang-undang.

▶ 5.5 Akauntabiliti

5.5.1 Akauntabiliti Pengawal Selia

Ketelusan dan akauntabiliti pengawal selia penting bukan sahaja untuk memberikan penjelasan tentang cara undang-undang tertentu dikuatkuasakan dan sejauh mana berkesannya cara tersebut, tetapi juga untuk memastikan perniagaan tidak mengganggu keputusan penguatkuasaan dibuat secara sembarangan dan tanpa rekurs. Jika pentadbir melakukan kesilapan

semasa mendenda perniagaan, mekanisme rayuan meningkatkan kemungkinan perniagaan mengelakkan kos yang tidak sepatutnya dikenakan terhadapnya.

5.5.2 Kejujuran

Dakwaan atau tanggapan tentang rasuah menjejaskan keyakinan komuniti dan perniagaan bahawa peraturan ditadbirkan secara adil. Kurangnya keyakinan boleh membawa kepada meningkatnya ketakpastian bagi perniagaan, berkurangnya pematuhan sukarela, meningkatnya litigasi dan kurangnya rasa hormat terhadap undang-undang. Peruntukan yang membolehkan aduan dibuat kepada ombudsman merupakan cara penting untuk perniagaan dan pihak lain menyuarakan kebimbangan mereka.

5.5.3 Penyemakan Peraturan

Seperti yang dibincangkan dalam bab 2, Analisis Impak Peraturan memainkan peranan penting dalam mempengaruhi kandungan peraturan baharu. Manfaat kajian semula pelaksanaan ex post sebelum ia dilaksanakan, seperti yang dijalankan oleh MPC, termasuk mengenal pasti peraturan atau aspek peraturan yang tidak berfungsi secara optimum dan juga meningkatkan kualiti peraturan pada masa depan dengan mengambil iktibar daripada kesilapan lalu.



Perkara Penting 5: Petunjuk Akauntabiliti yang Baik

- ▶ penelitian oleh badan lain
 - apabila undang-undang dibuat - Analisis Impak Peraturan.
 - kajian semula selepas pelaksanaan
- ▶ keperluan untuk menghalang sekatan persaingan.
- ▶ kajian semula stok peraturan dan peruntukan kemelesetan.
- ▶ aduan dan rayuan
 - kajian semula kehakiman rasmi.
 - semakan semula aduan dan kajian semula bukan kehakiman, termasuk kajian semula dalaman.
 - ombudsman.
 - pesuruhjaya perniagaan kecil menjadi orang tengah dalam isu tertentu serta mengenal pasti dan menangani isu sistemik.
- ▶ kejujuran
 - peruntukan konflik kepentingan.
 - ombudsmen dan pesuruhjaya perniagaan hendaklah menyiasat aduan yang dibuat terhadap pengawal selia.

► 5.6 Mengurangkan Impak Buruk Pelesenan dan Kelulusan Terhadap Perniagaan

Pemeriksaan digunakan untuk memeriksa sama ada perniagaan mematuhi keperluan kawal selia tertentu, manakala **pelesenan dan kelulusan** pula menyediakan cara untuk mendapatkan kelulusan, dengan pengawal selia memainkan peranan sebagai pengawal dan menyediakan perkara berikut kepada perniagaan:

- lesen untuk beroperasi di kawasan tertentu jika ia memenuhi keperluan tertentu dan membayar fi yang dikehendaki.
- kelulusan untuk menjalankan aktiviti tertentu jika cadangan yang dikemukakan memenuhi keperluan kawal selia.

Bagi memastikan **pelesenan dan kelulusan** dapat mengurangkan impak buruk terhadap perniagaan, ia hendaklah memenuhi kriteria berikut:

- manfaat yang diperoleh mewajarkan kos yang dikenakan.
- objektif sosial/ekonomi/alam sekitar yang ingin dicapai oleh setiap jenis lesen dan kelulusan dinyatakan dengan jelas.
- menyatakan dengan jelas bahawa setiap keperluan yang perlu dipenuhi bagi mendapatkan lesen atau kelulusan menyumbang kepada penentuan keupayaan atau kemungkinan perniagaan akan menyumbang kepada objektif sosial/ekonomi/alam sekitar lesen atau kelulusan perniagaan.

- ▶ pelesenan dan kelulusan tidak digunakan untuk mengurangkan persaingan dengan menghalang sesetengah perniagaan daripada beroperasi dalam industri tertentu atau menyediakan produk atau perkhidmatan tertentu.
- ▶ kriteria diberikan setiap lesen atau kelulusan adalah bersekadar dengan risiko yang ditangani atau objektif yang ingin dicapai oleh lesen atau kelulusan. Sebagai contoh, di Australia, terdapat ‘lalu-laluan’ kelulusan pembangunan yang berbeza (pengecualian, larangan, penilaian sendiri, penilaian kod, penilaian merit dan penilaian impak) yang sepadan dengan tahap impak buruk yang munasabah dan begitu juga dengan tahap penilaian yang diperlukan untuk membuat keputusan termaklum yang sewajarnya bagi cadangan pembangunan. Ini dapat mempercepat kebanyakan penilaian pembangunan dan pengeluaran sumber penilaian supaya dapat memberikan tumpuan kepada cadangan yang rumit dari segi teknikal atau yang mungkin memberikan impak yang signifikan terhadap pihak lain.
- ▶ jika risiko rendah, wujudkan pelesenan negatif, iaitu perniagaan secara automatik diberi lesen untuk beroperasi, melainkan ia gagal memenuhi keperluan yang telah ditentukan.
- ▶ memudahkan penilaian serta pemberian lesen dan kelulusan tepat pada masanya.
 - berjumpa dengan pemohon untuk menjelaskan semua kriteria yang mesti dipenuhi.

- menyediakan di satu tempat dan mengumumkan senarai lengkap semua kriteria yang menggariskan syarat yang mesti dipenuhi bagi melayakkan perniagaan mendapat lesen atau kelulusan.
 - memastikan semua keperluan dinyatakan dengan jelas dan ringkas.
 - menggunakan sistem penilaian pembangunan elektronik untuk mengurangkan kos ke atas perniagaan dan meningkatkan ketekalan dan akauntabiliti, serta memperbaiki pelaporan awam dan pengumpulan maklumat/penanda aras.
 - menghadkan keperluan maklumat yang mesti disertakan bersama permohonan, iaitu hanya maklumat yang diperlukan untuk memenuhi keperluan lesen atau kelulusan.
- ▶ memastikan individu yang bekerja di agensi kawal selia memiliki kemahiran, antara lain termasuk pemahaman yang baik tentang implikasi komersil bagi permintaan dan keupayaan menilai sama ada permohonan menunjukkan perniagaan akan mencapai objektif kawal selia dan tidak menilainya berdasarkan keperluan preskriptif yang terperinci.
 - ▶ fi yang dikenakan (jika ada) hanya cukup untuk menampung kos pemprosesan dan penilaian setiap permohonan untuk lesen atau kelulusan.

APPROVED

► 5.7 Rumusan - Pemodenan Pentadbiran dan Penguatkuasaan United Kingdom

Bagi merumuskan aspek yang membentuk amalan baik oleh pengawal selia, ada baiknya kita merujuk hasil kajian semula yang bertajuk, *Reducing Administrative Burden: Effective Inspection and Enforcement*, yang dijalankan oleh kerajaan United Kingdom pada 2005 dan diketuai oleh Sir Phillip Hampton. Kajian Semula Hampton menyebut tujuh prinsip amalan terbaik dalam pemeriksaan kawal selia dan aktiviti penguatkuasaan (yang dikenali sebagai ‘Prinsip Hampton’). Prinsip ini sebenarnya menghendaki pengawal selia supaya mengurangkan beban penguatkuasaan dengan lebih mengutamakan pendekatan berasaskan risiko bagi memastikan pematuhan berbanding menjalankan pemeriksaan rutin. Pada 2008, Prinsip Hampton dimasukkan ke dalam Kod Pematuhan Pengawal Selia berkanun. Tujuh ‘Prinsip Hampton’ tersebut dan Kod Pematuhan Pengawal Selia diterangkan secara terperinci dalam Kotak 7.

United Kingdom merupakan antara beberapa negara yang telah menetapkan satu set prinsip amalan terbaik, berkanun atau sebaliknya, yang boleh digunakan untuk membimbing pengawal selia dalam aktiviti penguatkuasaan dan pemeriksaan. Kod Pematuhan Pengawal Selia berkanun merupakan pendekatan amalan utama bagi meningkatkan kualiti dan ketekalan aktiviti penguatkuasaan peraturan serta aktiviti pemeriksaan, dan oleh itu, mengurangkan impak aktiviti tersebut terhadap perniagaan dan ekonomi.

Kotak 7: Kod Pematuhan Pengawal Selia Berkanun-Pemeriksaan dan Penguatkuasaan Amalan Terbaik Hampton

Kajian Semula Hampton membuat beberapa cadangan dan menyebut tujuh prinsip, yang kesemuanya diterima oleh Kerajaan dalam bajet 2005. Antaranya:

- ▶ pengawal selia, dan sistem kawal selia secara keseluruhannya, hendaklah menggunakan penilaian risiko yang komprehensif supaya sumber dapat ditumpukan pada bidang yang paling memerlukan.
- ▶ pengawal selia hendaklah bertanggungjawab terhadap kecekapan dan keberkesanan aktiviti mereka, pada masa yang sama masih bebas untuk membuat keputusan. Pemeriksaan tidak sepatutnya dijalankan tanpa sebab.
- ▶ perniagaan tidak sepatutnya diminta memberikan maklumat yang tidak perlu dan memberikan maklumat yang sama dua kali.
- ▶ perniagaan yang kerap melanggar peraturan hendaklah segera dikenal pasti.
- ▶ pengawal selia hendaklah memberikan nasihat yang autoritatif dan boleh didapati dengan mudah tanpa belanja yang banyak.

- ▶ pengawal selia hendaklah menyedari bahawa aspek penting aktiviti mereka adalah membenarkan, atau menggalakkan kemajuan ekonomi, dan hanya campur tangan apabila terdapat keperluan yang jelas untuk perlindungan.
- ▶ pemeriksaan tidak sepatutnya dijalankan tanpa sebab.

Pada 2006, 'Prinsip Hampton' dimasukkan ke dalam Kod Pematuhan Pengawal Selia berkanun yang menghendaki pengawal selia supaya:

- ▶ menyokong kemajuan ekonomi dengan melaksanakan tugas kawal selia tanpa menghalang produktiviti perniagaan.
- ▶ memberikan maklumat dan nasihat dengan cara yang membolehkan perniagaan memahami dengan jelas perkara yang dikehendaki oleh undang-undang.
- ▶ menjalankan pemeriksaan hanya selepas penilaian risiko dibuat, supaya sumber ditumpukan pada perniagaan yang paling kurang kemungkinan mematuhi peraturan.
- ▶ bekerjasama dengan pengawal selia lain untuk berkongsi data.
- ▶ mengurangkan permintaan terhadap perniagaan.

- ▶ menyokong kemajuan ekonomi dengan melaksanakan tugas kawal selia tanpa menghalang produktiviti perniagaan
- ▶ memberikan maklumat dan nasihat dengan cara yang membolehkan perniagaan memahami dengan jelas perkara yang dikehendaki oleh undang-undang
- ▶ menjalankan pemeriksaan hanya selepas penilaian risiko dibuat, supaya sumber ditumpukan pada perniagaan yang paling kurang kemungkinan mematuhi peraturan
- ▶ bekerjasama dengan pengawal selia lain untuk berkongsi data
- ▶ mengurangkan permintaan terhadap perniagaan
- ▶ mematuhi prinsip berhubung penalti yang digariskan dalam Macrory (2006) apabila mengambil tindakan penguatkuasaan formal, termasuk sekatan dan penalti (Kotak 8)
- ▶ meningkatkan ketelusan dengan melaporkan hasil, kos dan tanggapan tentang pendekatan penguatkuasaan mereka.

Sumber: Hampton (2005); UK BERR (2007)

United Kingdom adalah salah satu daripada beberapa buah negara yang ditubuhkan dengan prinsip amalan terbaik, berkanun atau sebaliknya yang boleh digunakan untuk membimbing pengawal selia dalam penguatkuasaan dan aktiviti pemeriksaan. Kod Pematuhan Pengawal Selia berkanun itu adalah amalan pendekatan utama untuk meningkatkan kualiti dan ketekalan penguatkuasaan peraturan, aktiviti-aktiviti pemeriksaan dan akibatnya bagi mengurangkan kesan aktiviti-aktiviti perniagaan dan ekonomi.

Kotak 8: Prinsip Sekatan Amalan Terbaik Macrory

Pada 2006, Profesor Richard Macrory menjalankan kajian semula sistem kuasa sekatan yang disediakan untuk pengawal selia yang bertajuk, *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, dengan tujuan memahami cara mengurangkan ketaktekalan penguatkuasaan peraturan *perkhidmatan kawal selia pihak berkuasa tempatan* (LARS), pada masa yang sama, meningkatkan tahap pematuhan dalam kalangan perniagaan di UK. Kajian Semula Macrory dicetuskan secara langsung daripada Kajian Semula Hampton, yang mendapati bahawa rejim penalti pengawal selia lembap, rumit, tidak cekap dan tidak berkesan.

Macrory membangunkan tujuh prinsip sekatan amalan terbaik seperti yang berikut:

- pengawal selia hendaklah menerbitkan Dasar Penguatkuasaan.

- ▶ pengawal selia hendaklah mengukur bukan sahaja output, tetapi juga hasil.
- ▶ pengawal selia hendaklah mewajarkan tindakan penguatkuasaan yang mereka ambil setiap tahun kepada pihak berkepentingan, menteri dan Parlimen.
- ▶ pengawal selia hendaklah mengambil tindakan penguatkuasaan susulan apabila wajar.
- ▶ pengawal selia hendaklah telus dari segi cara mereka mengenakan dan menentukan penalti pentadbiran.
- ▶ pengawal selia hendaklah menggunakan kaedah yang telus
- ▶ pengawal selia hendaklah mengelakkan insentif songsang yang mungkin mempengaruhi respons sekatan yang diberikan.

Prinsip ini menguatkan *Akta Peraturan dan Sekatan Penguatkuasaan (Penguatkuasaan Peraturan dan Sekatan) 2008*.

Sumber: Macrory (2006)

Agensi Alam Sekitar United Kingdom telah menggunakan prinsip Hampton dan Macrory (kotak 9).

Kotak 9: Visi Agensi Alam Sekitar United Kingdom

‘Matlamat kami’

Kami tahu bahawa kami melakukan perkara yang betul apabila anda memberitahu kami:

- ▶ nasihat kami telah membantu anda melakukan perkara yang betul untuk alam sekitar.
- ▶ sistem permit kami mudah digunakan.
- ▶ kami menjelaskan sebab pemeriksaan atau audit dijalankan dan memberitahu anda apa yang cuba kami capai.
- ▶ kami hanya meminta maklumat yang benar-benar diperlukan, dan tidak meminta maklumat yang sama dua kali.
- ▶ kami bekerjasama dengan pengawal selia lain.
- ▶ kami mengenal pasti pesalah tegar dengan cepat
- ▶ kami menggunakan perisikan untuk bertindak terhadap jenayah alam sekitar.

Sumber : <http://www.environment-agency.gov.uk>

6 PERATURAN DI MALAYSIA

Di Malaysia, undang-undang peringkat persekutuan digubal oleh Parlimen, manakala undang-undang peringkat negeri digubal oleh Dewan Undangan Negeri. Undang-undang yang digubal oleh Parlimen selepas 1946 tetapi sebelum Kemerdekaan pada 1957 dinamakan Ordinan, manakala undang-undang yang dibuat selepas 1957 dinamakan Akta. Pada umumnya, Akta ialah undang-undang yang terpakai untuk semua negeri di Malaysia, melainkan Akta tersebut mengecualikan secara khusus pemakaian undang-undang di negeri tertentu. Undang-undang di Sabah dan Sarawak dinamakan Ordinan. Parlimen dan Badan Perundangan Negeri bukan kuasa tertinggi. Ia perlu menggubal undang-undang tertakluk kepada peruntukan yang dinyatakan dalam Perlembagaan Persekutuan dan Perlembagaan Negeri.

Malaysia menggunakan konsep federalisme yang membahagikan kuasa antara pihak berkuasa persekutuan, negeri dengan tempatan dalam mengawal selia operasi perniagaan. Di peringkat persekutuan, Parlimen mempunyai kuasa eksklusif untuk membuat undang-undang berhubung perkara tertentu (seperti kewarganegaraan, pertahanan, keselamatan dalam negeri, undang-undang sivil dan jenayah, kewangan, perniagaan, perdagangan dan industri, pendidikan, buruh, dan pelancongan), manakala di peringkat negeri, menerusi Dewan Undangannya, Negeri mempunyai kuasa perundangan berhubung perkara seperti tanah, kerajaan tempatan, undang-undang Syariah dan mahkamah Syariah, cuti am Negeri serta

kerja awam Negeri. Parlimen dan badan perundangan Negeri berkongsi kuasa untuk membuat undang-undang berhubung perkara dalam Senarai Bersama (seperti bekalan air dan perumahan), tetapi Perkara 75 Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan bahawa jika terdapat percanggahan, undang-undang Persekutuan mengatasi undang-undang Negeri. Terdapat peraturan tambahan yang hanya terpakai untuk Sabah dan Sarawak. Peraturan tambahan ini memberi kedua-dua negeri itu kuasa perundangan berhubung perkara seperti undang-undang dan adat anak watan, bandar pelabuhan dan pelabuhan (selain bandar pelabuhan dan pelabuhan yang diisytiharkan sebagai persekutuan), hidroelektrik, undang-undang diri berkaitan perkahwinan dan perceraian, undang-undang keluarga, hadiah serta kematian tak berwasiat.

Parlimen dibenarkan membuat undang-undang berhubung perkara dalam Senarai Negeri dalam kes terhadap yang tertentu, seperti untuk tujuan melaksanakan triti antarabangsa yang diikat oleh Malaysia atau untuk pewujudan undang-undang Negeri yang seragam. Walau bagaimanapun, sebelum mana-mana undang-undang tersebut boleh dikuatkuasakan di sesebuah Negeri, ia mestilah disahkan melalui undang-undang oleh Badan Perundangan Negerinya. Pengecualian hanya diberikan jika undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen berkait dengan beberapa aspek undang-undang tanah (seperti pendaftaran hak milik tanah dan pengambilan balik tanah secara wajib) dan kerajaan tempatan (Perkara 76).

Kerajaan Negeri berkongsi bidang kuasanya berhubung dengan perancangan bandar dan desa serta perkara berkaitan alam sekitar yang juga diperuntukkan kepada Kerajaan Persekutuan. Parlimen, dalam banyak keadaan, mempunyai kuasa untuk menggubal undang-undang di luar had senarai perundangan tertentu. Kuasa perundangan utama ini membolehkan Parlimen membuat undang-undang berhubung dengan perkara berkaitan tanah untuk tujuan memastikan keseragaman undang-undang dan dasar di kesemua 11 negeri di Semenanjung Malaysia. Pada masa ini, kuasa Parlimen untuk membuat undang-undang berdasarkan 'keseragaman undang-undang dan dasar' tidak merangkumi apa-apa perkara berkaitan tanah, tetapi hanya meliputi pemegangan tanah, hubungan antara tuan tanah dengan penyewa, pindahan milik tanah, gadai janji, pajakan dan cagaran berhubung dengan tanah, isemen serta hak dan kepentingan lain terhadap tanah, pengambilan balik tanah secara wajib, penetapan kadar dan nilai tanah dan kerajaan tempatan. Hubungan yang rumit antara persekutuan dengan negeri yang diwujudkan oleh Perlembagaan memerlukan kerjasama rapat antara kedua-dua peringkat kerajaan. Bagi mengurus hubungan ini, Kementerian di peringkat persekutuan mesti berunding rapat dengan agensi dan jabatan negeri dalam proses mendraf undang-undang dan dasar supaya ia tidak bercanggah.

Kerajaan tempatan atau pihak berkuasa tempatan merupakan peringkat ketiga dalam sistem kerajaan di Malaysia selepas persekutuan dan negeri. Ia mempunyai kuasa untuk memungut cukai (dalam bentuk cukai taksiran), mewujudkan undang-undang dan peraturan

(dalam bentuk undang-undang kecil) serta memberikan lesen dan permit bagi apa-apa perniagaan dalam kawasan bidang kuasanya, selain menyediakan kemudahan asas, memungut dan mengurus sisa dan sampah, dan juga merancang dan membangunkan kawasan di bawah bidang kuasanya. Kawasan kerajaan tempatan biasanya selaras dengan sempadan daerah, tetapi terdapat beberapa tempat di mana sempadan tersebut tidak selaras dan mungkin bertindan dengan daerah bersempadanan, terutamanya di kawasan bandar.

► 6.1 Transformasi Peraturan di Malaysia

MPC merumuskan buku Panduan Amalan Terbaik Peraturan supaya kerajaan menerima pakai Amalan Peraturan Baik (GRP). Buku panduan tersebut akan membantu agensi mewujudkan cara yang sistematik untuk memperkenalkan peraturan baharu atau meminda peraturan sedia ada. Aspek penting dalam buku panduan ialah proses Penilaian Impak Peraturan (RIA), yang merupakan proses sistematik bagi menilai impak peraturan yang dicadangkan. Ia bertujuan menggalakkan pendekatan yang tekal bagi mengkaji semula peraturan sedia ada atau memperkenalkan peraturan baharu tanpa menjejaskan obligasi undang-undang dan dasar kerajaan. Beberapa kementerian, contohnya, MITI, MIDA dan CIDB telah mula memodenkan peraturan sedia ada dengan menggunakan proses RIA. Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN) telah dilantik oleh kerajaan untuk memberikan latihan kepada penggubal dasar kerajaan supaya mereka memahami dan mengguna pakai amalan peraturan baik untuk merumus peraturan baharu.

(dalam bentuk undang-undang kecil) serta memberikan lesen dan permit bagi apa-apa perniagaan dalam kawasan bidang kuasanya, selain menyediakan kemudahan asas, memungut dan mengurus sisa dan sampah, dan juga merancang dan membangunkan kawasan di bawah bidang kuasanya. Kawasan kerajaan tempatan biasanya selaras dengan sempadan daerah, tetapi terdapat beberapa tempat di mana sempadan tersebut tidak selaras dan mungkin bertindan dengan daerah bersempadanan, terutamanya di kawasan bandar.



7 RUJUKAN

- ▶ Binder, Monika (2002). 'The Role of Risk and Cost-Benefit Analysis in Determining Quarantine Measures'. Kertas penyelidikan staf. Suruhanjaya Produktiviti.
- ▶ Black, J. & Baldwin, R. (2010). 'Really Responsive Risk-Based Regulation'. *Law and Policy*, jil. 32, bil. 2, hlm. 181-213.
- ▶ Bounds, G. (2010). 'Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks'. Bab 1 dalam OECD (ed.), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris.
- ▶ Coglianese, Cary dan David Lazar (2002). 'Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals'. Kertas Kerja 02-11. Washington DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- ▶ Currie, N. dan Wilson, W. (2001). *Employers' and Employees' Response to HSE's Guidance on Manual Handling Operations Regulations (MHOR)*. Laporan Penyelidikan Kontrak Health and Safety Executive CRR351, Sudbury. Environment Agency - Better Regulation (laman utama di Internet). United Kingdom: Environment Agency, 2013 [Dipetik 28 April 2013]. Boleh didapati di: <http://www.environment-agency.gov.uk/business/regulation/31993.aspx>

- ▶ Fairman, R. dan Yapp, C. (2005a). 'Enforced self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance Within Small Businesses: The Impact of Enforcement'. *Law and Policy*, jil. 27, bil. 4, hlm. 491-519.
- ▶ Gilligan, George, Helen Bird dan Ian Ramsay. 'Civil Penalties and the Enforcement of Directors' Duties.' *University of New South Wales Law Journal* 22 (1999).
- ▶ Gunningham, N. & Grabosky, P. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press, Clarendon.
- ▶ Hutter, B. (2005). *The attractions of risk-based Regulation: Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation*. Kertas Perbincangan, bil. 33. London School of Economics and Political Science, London.
- ▶ Kagan, R. dan J. Scholz (1984). 'The 'Criminology of the Corporation' and Regulatory Enforcement Strategies.' Dalam *Enforcing Regulation*, disunting oleh K. Hawkins and J. Thomas. Boston: Kluwer Nijhoff Publishing.
- ▶ Lamm, F. (1992). 'Persuasion or Coercion Enforcement Strategies in Occupational Safety and Health.' Dalam J. Deeks dan N. Perry (ed.) *Controlling Interests: Business, the State and Society in New Zealand*. Auckland, Auckland University Press, hlm. 156-176.
- ▶ Macrory, R.B. (2006) *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, Final Report.

- ▶ *Pelan Integriti Nasional* (2004). Putrajaya, Malaysia: Institut Integriti Malaysia.
- ▶ OECD (2002a), “Government Capacity to Assure High Quality Regulation” *Regulatory Reform in Canada*, OECD Publishing, Paris.
- ▶ OECD (2002b), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, Paris.
- ▶ Overton, A., Dee, B., Wing, T., Banks, T., Doherty, M., Fanning, M., Grant, L., Murphy, J., Schofield, N., Grant, J., Londey, M., Sabic, D., Bek, P., Coghlan, P., Knox, C., Rattigan, C. & Maher, D. (Disember 1997). *Grey-Letter Law*. Laporan Commonwealth Interdepartmental Committee on Quasi-Regulation.
- ▶ Parker, C. 2000, *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*, OECD Paris.
- ▶ Persidangan Media - Laporan Banci PKS 2011. (18 September 2012). Malaysia: Jabatan Perangkaan Malaysia.
- ▶ Peterson, D. & Fensling, S. (2011). *Risk-based Regulation: Good Practice and Lessons for the Victorian Context*. Kertas Persidangan di Victorian Competition and Efficiency Commission Regulatory Conference, Melbourne.

- ▶ Suruhanjaya Produktiviti (2010). *Performance Benchmarking of Australian Business Regulation: Occupational Health and Safety*. Laporan Penyelidikan, Canberra.
- ▶ Suruhanjaya Produktiviti (2012). *Performance Benchmarking of Australian Business Regulation: The Role of Local Government as Regulator*. Laporan Penyelidikan, Canberra.
- ▶ Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft*. The Brookings Institution, Washington DC. Rujukan akademik seperti yang terkandung dalam teks; rujukan lain seperti yang ditambah di atas.
- ▶ Undang - Undang Malaysia - Perlembagaan Persekutuan (P.U.(A) 164/2009). Dalam Perkara 75. Ketidakselarasan antara undang-undang persekutuan dengan undang-undang Negeri. Perkara 76. Kuasa Parlimen untuk membuat undang-undang bagi Negeri-Negeri dalam hal-hal tertentu.

Dedikasi:

Setinggi-tinggi terima kasih diucapkan kepada semua pihak yang telah menyumbang kepada kertas kerja ini:-

Ms. Sue Elaine Holmes (AGPC)



Pasukan MPC dan Kumpulan Penyelidik

Nota



PERBADANAN PRODUKTIVITI MALAYSIA

P.O Box 64, Jalan Sultan, 46904 Petaling Jaya,

Selangor Darul Ehsan, Malaysia.

Tel: 603 - 7955 7266

Faks: 603 - 7957 8068

E-mail: marketing@mpc.gov.my

ISBN 978-983-2786-08-5



9 789832 786085

Transformasi • Inovasi • Perkongsian

Talian bebas : 1-800-88-1140

www.mpc.gov.my