

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. mars 2016

Efni: Frumvarp til laga um leiðsögumenn (28. mál)

Með frumvarpinu er lagt til að starfsheitið „leiðsögumaður ferðamanna“ verði lögverndað. Markmið frumvarpsins er að tryggja að þeir sem noti það starfsheiti hafi ákveðna lágmarkspækingu og -færni til að tryggja fullnægjandi gæði ferðaþjónustu, öryggi ferðamanna og góða umgengni við náttúru landsins.

Viðskiptaráð leggst gegn því að frumvarpið nái fram að ganga.

Hvers vegna lögverndun?

Lögverndun er ávallt komið á í nafni neytendaverndar: vernda þurfi einstaklinginn gagnvart fúski og lélegri þjónustu á ákveðnum sviðum.¹ Lögverndun hefur hins vegar jafnframt neikvæðar afleiðingar. Með því að skapa hindranir fyrir þá sem vilja hefja störf í atvinnugrein dregur lögverndun úr fjölda starfandi í viðkomandi grein. Afleiðingar þess eru minni samkeppni og hærri verð fyrir viðskiptavinum en ella. Þá getur lögverndun haft neikvæð áhrif á nýsköpun með opinberum reglum um ákveðna menntun eða aðferðir sem torvelda nýjar aðferðir eða lausnir.²

Íslendingar eiga Norðurlandamet í lögverndun starfa og er leyfissskyldu beitt í meira mæli hérlandis en á öðrum Norðurlöndum (mynd 1). Samkvæmt þeirri leið þarf leyfi stjórnvalda bæði til að nota viðkomandi starfsheiti og einnig til að sinna þeim verkefnum sem felast í starfinu.

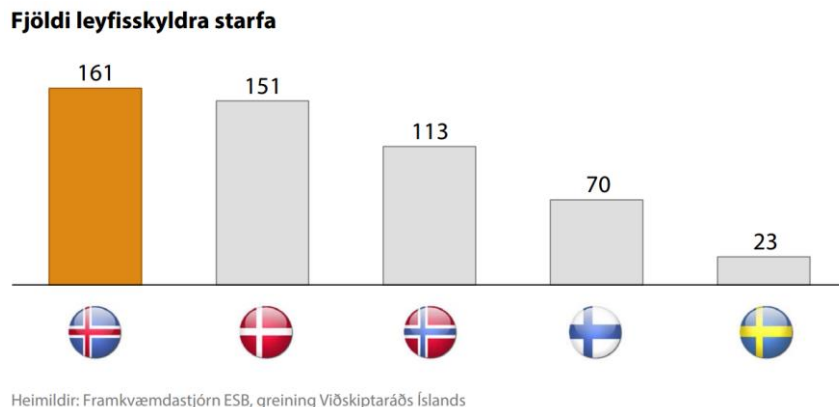
¹ Nánari umfjöllun um lögverndaðar atvinnugreinar má nálgast í skoðun ráðsins frá 8. september 2015 „*Banvænn biti? Lögverndun á íslenskum vinnumarkaði*“. Slóð:

<http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/banvaenn-biti/>

² Sjá úttekt Dr. Morris Kleiner (janúar 2015): „*Reforming Occupational Licensing Policies*“. Slóð:

<http://www.brookings.edu/research/papers/2015/01/28-reforming-occupational-licensingpolicies-kleiner>

Mynd 1: Leyfisskylda nær til fleiri starfa á Íslandi en á öðrum Norðurlöndum



Fyrirliggjandi frumvarp felur í sér lögverndun á starfsheitinu leiðsögumaður en ekki leyfisskyldu til að geta starfað sem slíkur. Sú leið sem valin er í frumvarpi þessu er því minna íþyngjandi form lögverndunar gagnvart þeim sem vilja hefja störf í greininni en leyfisskylda væri.

Hins vegar er sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að lögin geti greitt fyrir því að áhrifin verði þau sömu. Sem dæmi er tekið í frumvarpinu að ábyrg fyrirtæki í ferðaþjónustu gætu áskilið að einungis einstaklingar sem hefðu hlotið leyfi stjórnvalda til að nota starfsheitið leiðsögumaður ferðamanna skyldu leiða allar ferðir á sínum vegum. Verði það raunin hefði frumvarpið svipuð áhrif og lögverndun.

Reynslan lögverndun í óhag

Í samantekt á tólf rannsóknum á áhrifum lögverndunar á gæði þjónustu fundu tvær þeirra jákvæð áhrif, níu rannsóknir fundu engin áhrif og ein rannsókn fann neikvæð áhrif.³ Áhrif lögverndunar á gæði þjónustu eru því óljós. Þegar kemur að áhrifum á verð er sambandið hins vegar skýrt. Í sömu samantekt voru ellefu rannsóknir á áhrifum lögverndunar á verð skoðaðar. Niðurstaða níu þeirra var að verð væru marktækt hærri af völdum lögverndunar. Þá var niðurstaða umfangsmikillar rannsóknar að starfsfólk í lögvernduðum greinum hefur 28% hærri tekjur en þegar störfín eru frjáls.⁴

Rannsóknir hafa því ekki sýnt fram á að lögverndun þjóni almannahagsmunum í formi bættra gæða. Aftur á móti hafa þær sýnt að lögverndun þjónar hagsmunum þeirra sem fyrir eru í viðkomandi stétt í formi hærri tekna. Reynslan sýnir því að veik rök eru fyrir því að skerða atvinnufrelsi með jafn umfangsmiklum hætti og gert er.

Lögverndun ber einkenni sérhagsmunagæslu

Að mati Viðskiptaráðs ber lögverndun starfsgreina mörg einkenni sérhagsmunagæslu. Með lögverndun fá þeir sem fyrir eru í atvinnugrein minna aðhald frá nýjum aðilum. Með minni samkeppni geta þeir því hækkað verð til viðskiptavina án þess að þeir geti leitað annað. Þannig færir lögverndun fjármuni frá viðskiptavinum og þeim sem vilja hefja störf til þeirra sem fyrir eru í greininni.

Þess skal getið að frumvarp þetta var unnið í samráði við Félag leiðsögumanna sem hafa unnið stöðugt að því að fá í lög lögverndun starfs og starfsheitis leiðsögumanna og telja það eitt af þeim mikilvægustu verkefnum sem félagið vinnur að.⁵ Heppilegra hefði verið að líta til breiðari hagsmuna við smíði löggjafar á sviði ferðaþjónustu.

³ Sjá skýrslu Hvíta hússins (júlí 2015): „Occupational Licensing: A Framework for Policymakers“. Slóð: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/licensing_report_final_nonembargo.pdf

⁴ Kleiner og Krueger (2013): „Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market“ Slóð: <http://www.nber.org/papers/w14979>

⁵ Sjá vefsíðu Félags leiðsögumanna. Slóð: <http://www.touristguide.is/Menntun/>

Árið 2012 kom skýrsla frá nefnd sem ætlað var að endurskoða lögverndun á sviði iðnaðarstarfa. Nefndin lagði fram hóflegar lagabreytingatillögur í skýrslu sinni. Ferlið sigldi hins vegar í strand í kjölfar samráðsferlis við hagsmunafélög viðkomandi stétta. Í því ferli bárust 20 umsagnir þar sem nær allir lögðust gegn breytingum á löggjöfinni. Þrýstihópar sem gæta hagsmuna fárra höfðu þá svo mikil áhrif að stjórnvöld voru vanmáttug þegar kom að því að draga úr sérréttindum þeirra. Því miður virðist sama niðurstaða vera uppi á teningnum nú.

Lögverndun starfsheitisins leiðsögumaður

Öll löggjöf um lögverndun ætti að miðast við að atvinnufrelsi sé ekki skert nema sýnt hafi verið fram á að ávinningur lögverndunar vegi upp þann samfélagslega kostnað sem af henni hlýst. Þrátt fyrir að innan Evrópu finnist dæmi þess að starfsheitið leiðsögumaður sé lögverndað eru einnig dæmi um hið gagnstæða.

Viðskiptaráð telur að fullnægjandi mat á nauðsyn þess að lögvernda starfsheitið hérlendis þurfi að liggja fyrir áður en slík lagasetning fer fram. Í greinargerð með frumvarpi þessu má hins vegar hvorki finna rökstuðning þess efnis hver þörfin sé fyrir lögverndun starfsheitisins né hvaða skaði kunni að hljóstast af því að hafa starfsemina áfram frjálsa. Í ljósi ótvíræðra neikvæðra áhrifa lögverndunar án þess að sýnt hafi verið fram á gagnsemi hennar í þessu tilfelli telur Viðskiptaráð forsendur fyrir ákvörðun um lögverndun starfsheitisins vera ófullnægjandi.

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að fylgja erlendum fordæmum og einskorða lögverndun við þær greinar þar sem hún skilar sannarlega ávinningi. Afnám lögverndunar í fjölmörgum atvinnugreinum myndi auka atvinnufrelsi, styðja við markmið stjórnvalda um aukna framleiðni, ýta undir nýsköpun og draga úr kostnaði fyrir bæði neytendur og fyrirtæki.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Björn Brynjúlfur Björnsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands