

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. október 2019

Efni: Tillaga til þingsályktunar um einföldun regluverks. (Mál nr. 5)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um þingsályktunartillögu um einföldun regluverks. Viðskiptaráð hefur lengi talað fyrir einföldun regluverks, og styður því heilshugar að stjórnvöld móti og framfylgi skýrri aðgerðaráætlun í þeim efnum líkt og tillagan kveður á um. Í stjórnarsáttamála ríkisstjórnarinnar segir: „Átak verður gert í einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að stjórnsýsla sé skilvirk og réttlát.“¹ Fögrum fyrirheitum stjórnvalda hefur þó ekki verið fylgt eftir og markvissar aðgerðir í þágu einföldun regluverks hafa setið á hakanum.

Helstu atriði sem Viðskiptaráð vill koma á framfæri:

- Regluverk á Íslandi er of íþyngjandi, en slíkt má sjá á sögulegri þróun, alþjóðlegum samanburði og íþyngjandi innleiðingu EES-reglna, sem allt leiðir til þess að regluverk á Íslandi er meiri byrði á fyrirtæki en í nágrannalöndum okkar.
- Mikilvægt er að stjórnvöld efni loforð sín um einföldun regluverks svo íslensk fyrirtæki þurfi síður að takast á við óþarflega íþyngjandi og kostnaðarsama reglubyrði sem á endanum skerðir hag og lífskjör almennings.

Regluverk á Íslandi er of íþyngjandi

Vel mótaðar leikreglur og markviss framfylgni þeirra er grundvöllur góðs samfélags. Umbætur á því sviði eru meðal veigamestu áhrifapátta framleiðni og þar með hagsældar. Engu að síður er víða pottur brotinn í laga- og regluverksumgjörð hér á landi. Eins og Viðskiptaráð fjallar um í skoðun sinni *Gömul vísa en ekki of oft kveðin: Regluverk á Íslandi er of íþyngjandi*, bendir sögulegur samanburður til þess að margt megi færa til betri vegar þegar kemur að mótun leikreglna.² Mikið umfang regluverks og tíðar breytingar gera fyrirtækjum, einkum þeim smærri, erfiðara um vik að starfa en áður. Eftirfarandi atriði gefa vísbeningar um að regluverk á Íslandi sé of íþyngjandi, í sögulegu og alþjóðlegu samhengi.

¹ Sjá Stjórnarsáttmálann hér: <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnuyfirlýsing/>

² Sjá skoðun Viðskiptaráðs hér: <https://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/regluverk-a-Islandi-er-of-ithyngjandi/>

1. Sívaxandi og óstöðugra regluverk

Einn mælikvarði á sögulega þróun er fjöldi gildra reglugerða ásamt fjölda breytinga á hverju ári. Undanfarinn áratug hefur fjöldi reglugerðabreytinga margfaldast samanborið við áratugin á undan. Á síðustu tíu árum hafa breytingar verið að meðaltali 340 talsins á hverju ári samanborið við 120 breytingar að meðaltali á árunum 1990-2008. Reglugerðum var því að jafnaði breytt nánast daglega síðustu tíu ár, samanborið við breytingu þriðja hvern dag áratuginn þar á undan. Þannig voru útgefnar breytingareglugerðir í fyrra 321 talsins og reglugerðir í gildi alls 3.044. Þessar tölur gefa vísbendingu um að reglubyrði fari vaxandi og að talsverð fyrirhöfn felist í að kynna sér og fylgja þeim reglum sem eru til staðar.

Mynd 1

Reglugerðum hefur fjölgað hratt á síðasta áratug

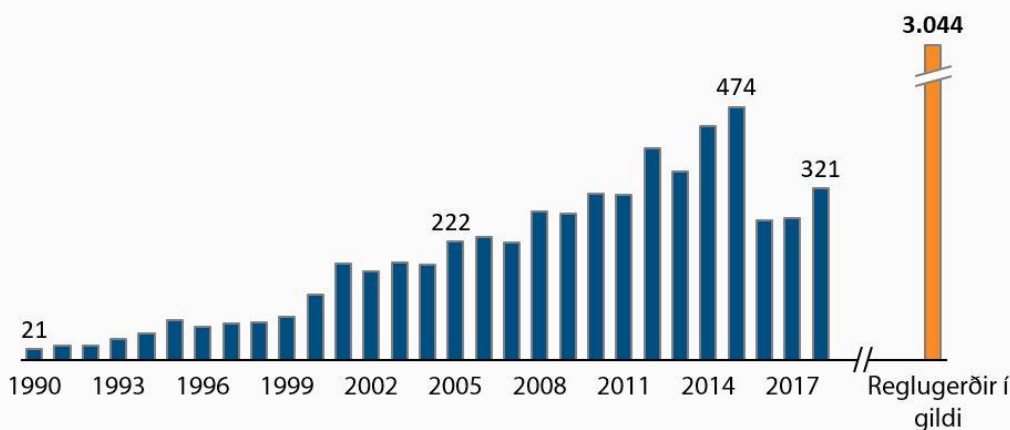
Fjöldi breytinga á reglugerðum og reglugerðir í gildi

Breytingar

Fjöldi breytinga á reglugerðum

Reglugerðir

í gildi



Heimildir: Reglugerd.is, Viðskiptaráð Íslands

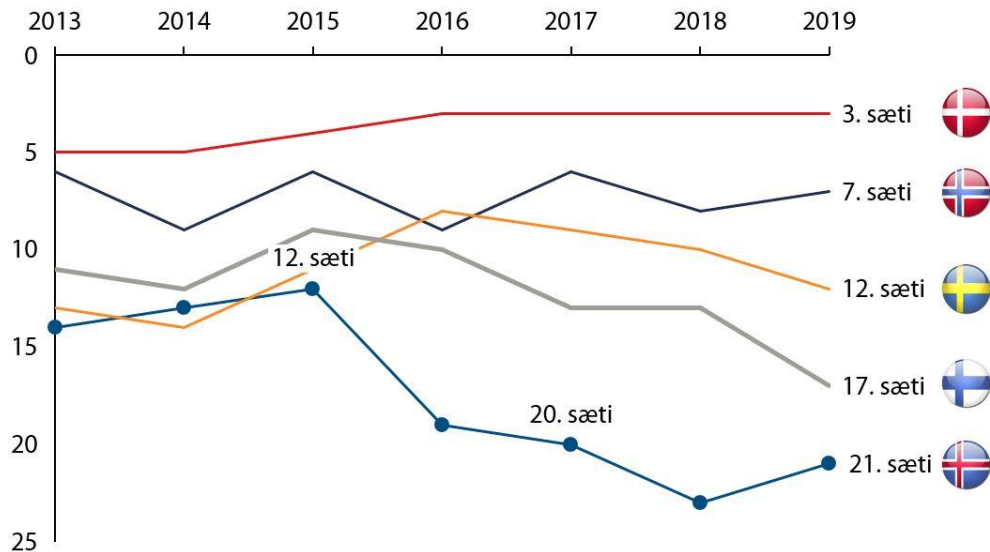
2. Regluverk á Íslandi óskilvirkt í alþjóðlegum samanburði

Einnig eru vísbendingar um að íslenskt regluverk sé óskilvirkt í alþjóðlegu samhengi. Alþjóðabankinn gerir árlega úttekt og gefur út umfangsmikla skýrslu sem mælir hversu auðvelt er að stunda viðskipti í mismunandi löndum (e. Ease of doing business). Niðurstöður skýrslunnar sýna að Ísland er eftirbátur Norðurlandanna þegar kemur að því að skapa regluumgjörð sem tryggir hagfellt viðskiptaumhverfi. Á einungis fjórum árum hefur Ísland fallið um níu sæti og bendir það til þess að heildaráhrif regluverks viðskiptaumhverfis á Íslandi sé að þróast til verri vegar, þvert á stefnu núverandi og síðustu ríkisstjórna.

Mynd 2

Viðskiptaumhverfi á Íslandi er verra en á hinum Norðurlöndunum

Sæti Norðurlandanna í Doing Business úttekt Alþjóðabankans



Heimild: World Bank – Doing Business 2019

3. Íþyngjandi innleiðing EES-reglna

Innleiðing regluverks Evrópusambandsins gefur einnig ákveðna mynd af byrði regluverks og hvort stjórnvöld nýti möguleika á einföldun þess. Forsætisráðuneytið framkvæmdi úttekt í október 2016 á áhrifum lagabreytinga undangengið kjörtímabil á regluverk atvinnulífsins. Kannað var hvernig stjórnvöldum tókst til við að ná markmiði sínu um að einfalda og auka skilvirkni regluverks. Í úttektinni kom fram að íslensk stjórnvöld ákváðu í þriðjungi tilfella að innleiða EES-reglur með meira íþyngjandi hætti en þörf var á til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Þrjú ár eru liðin frá því að úttektin var gerð og þrátt fyrir ætlan stjórnvalda að bæta úr þessari stöðu er enn að finna fjöldamörg dæmi á síðustu tveimur árum um að innleiðing EES-reglna fari fram með óþarflega íþyngjandi hætti. Stjórnvöld nýta þannig ekki þær undanþágur sem eru í boði fyrir viðeigandi tilskipunum og reglugerðum. Sem dæmi um þetta má nefna að íslensk stjórnvöld nýttu ekki það svigrúm sem reglugerð Evrópusambandsins um persónuvernd (GDPR) heimilaði til setningu ívilnandi undanþáguheimilda fyrir atvinnulífið, líkt og okkar nágrannalönd gerðu.

4. Mest íþyngjandi regluverk í þjónustugreinum

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) framkvæmir reglulegar kannanir á hversu íþyngjandi regluverk er í hinum ýmsu þjónustuviðskiptum og þannig t.a.m. hversu auðvelt er fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn. Sú könnun leiðir af sér Vísitölu regluverks í þjónustu (e. Services Trade Restrictiveness Index) og þar kemur Ísland verr út en öll önnur OECD ríki en Mexíkó, Tyrkland og Brasíla koma í sætunum þar á eftir (sjá mynd 3). Ef litið er til útkomu í einstökum atvinnugreinum er Ísland í 1. sæti yfir mest íþyngjandi regluverkið í sjö atvinnugreinum og er í mesta lagi í 13. sæti af 36 aðildarríkjum OECD. Úttektinni fylgir stór og yfirgripsmikill gagnabanki um hvaða þættir það eru nákvæmlega sem valda þessu og skorar Viðskiptaráð á stjórnvöld að hluti af þeirra aðgerðum í einföldun regluverks sé að kortleggja þessi atriði og gera úrbætur.³ Viðskiptaráð fagnaði því þegar

³ STRI Gagnabanki OECD: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STRI>

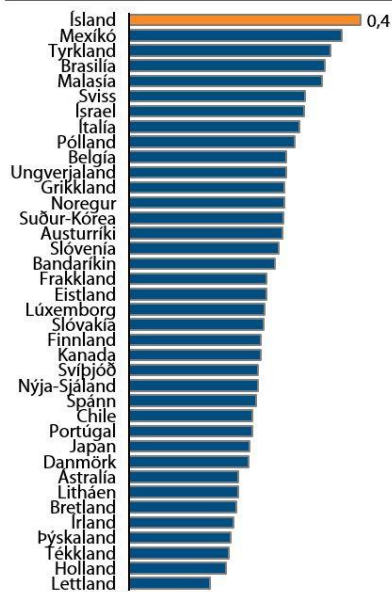
atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið samdi við OECD fyrr á þessu ári um að framkvæma samkeppnismat á regluverki ferðarþjónustu og byggingastarfsemi en telur jafnframt mikilvægt að slík úttekt fari fram á fleiri sviðum

Mynd 3

Vafasamur heiður: Mest íþyngjandi regluverk innan OECD

Services Trade Restrictiveness Index

Meðaltal í öllum atvinnugreinum*



Sæti Íslands í hverri atvinnugrein*



*Vísitalan tekur gildi á bilinum 0 til 1 eftir því hver íþyngjandi regluverk er. Því hærra gildi, því meira íþyngjandi. Hærra sæti þýðir meira íþyngjandi regluverk

Heimild: OECD, STRI database

Úrbóta er þörf

Ljóst er að stjórnvöld verða að bregðast við þessari þróun ef þeim er alvara um að auka samkeppnishæfni Íslands og skapa sem hagfelldasta umgjörð fyrir verðmætasköpun. Stjórnarsýsla, regluverk og eftirlit verða að styðja vetur við það markmið.

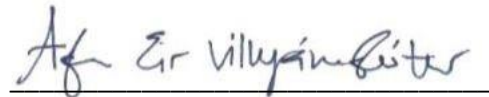
Hagkvæmari leikreglur leiða til bættra lífskjara og eru til þess fallnar að ýta undir nýliðun og samkeppni á innlendum mörkuðum. Regluverk leggst þyngst á smærri fyrirtæki, þar sem þau hafa síður bolmagn til að starfa í flóknu rekstrarumhverfi en þau sem stærri eru. Einfaldara regluverk dregur þannig úr aðgangshindrunum og auðveldar nýjum aðilum að efna til samkeppni við þá aðila sem fyrir eru á samkeppnismörkuðum. Að sama skapi dregur einföldun regluverks úr kostnaði hins opinbera við frekari reglusetningu og eftirfylgni til að tryggja að nýju regluverki sé fylgt. Hvort tveggja er til þess fallið að auka framleiðni líkt og rannsóknir benda til.⁴ Íslenskt regluverk er að dragast lengra aftur úr í að tryggja hagfellt viðskiptaumhverfi í samanburði við þau ríki sem við lítum gjarnan til. Þá þróun verður að stöðva, svo samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs á alþjóðamarkaði sé tryggð.

⁴ Costa, L. F., & St Aubyn, M. (2012). *The macroeconomic effects of legal-simplification programmes.*

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að efna loforð sín og setja aukinn kraft í einföldun regluverks. Mikilvægt er að mótuð sé markviss heildarstefna sem fylgt verður eftir svo unnt sé að ná markmiðinu um einföldun regluverks þvert á málaflokka. Þannig þurfa íslensk fyrirtæki síður að takast á við óþarflega íþyngjandi og kostnaðarsama reglubyrði sem á endanum skerðir hag og lífskjör almennings.

Virðingarfyllt,

f.h. Viðskiptaráðs

A handwritten signature in cursive script, reading "Agla Eir Vilhjálmsdóttir". The signature is written in dark ink and is positioned above a horizontal line.

Agla Eir Vilhjálmsdóttir