

Nefndasvið Alþingis  
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. október 2019

### Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um einföldun regluverks (5. mál)

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til beiðni efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 27. september sl., um umsögn um tillögu til þingsályktunar um einföldun regluverks, á þingskjali 5.

FA fagnar þingsályktunartillögunni enda er hún mjög í takt við málflutning félagsins undanfarin ár. Í greinargerð með tillögunni er vísað til þeirrar stefnu sem ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks markaði 2013 um einföldun regluverks og að engar nýjar íþyngjandi reglur yrðu innleiddar fyrir atvinnulífið án þess að um leið féllu brott jafnveigamiklar kvaðir.

Þessari stefnu fagnaði FA á sínum tíma, en framkvæmd hennar misheppnaðist því miður gjörsamlega. Samkvæmt úttekt sem ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur gerði fyrir forsætisráðuneytið haustið 2016 náðist í raun enginn árangur. Á 143. til 145. löggjafarþingi urðu samtals að lögum 35 frumvörp sem snertu regluverk atvinnulífsins. Sex þeirra voru til einföldunar regluverks, tólf fólu bæði í sér einföldun og íþyngjandi reglur og afgangurinn, eða sautján frumvörp, fólu eingöngu í sér íþyngjandi regluverk. Þannig þróuðust heildaráhrif regluverksins í ranga átt, þvert á stefnu ríkisstjórnarinnar.

Hvers vegna gerðist þetta, þrátt fyrir að pólitísk stefna hefði verið mörkuð? Fyrir því eru að minnsta kosti þrjár ástæður.

- Í fyrsta lagi virðast embættismenn ráðuneytanna oft ekki hafa tekið eftir því að mörkuð hafi verið stefna um einföldun regluverks. Þegar þeir setjast við samningu frumvarpa finnst þeim sjálfsagt og eðlilegt að bæta íþyngjandi kvöðum á atvinnulífið.
- Í öðru lagi hafa ráðuneytin nánast algjörlega vanrækt það hlutverk sitt að meta áhrif frumvarpa á reglubyrði atvinnulífsins. Í áður nefndri úttekt kom fram að einhvern vísu að slíku mati mátti finna í tveimur frumvörpum af 35.
- Í þriðja lagi kemur mikið af nýju regluverki atvinnulífsins frá Evrópusambandinu í gegnum EES-samninginn, eins og flutningsmenn tillögunnar benda réttilega á. Við samningu frumvarpa til að innleiða EES-reglurnar nýta embættismennirnir iðulega ekki það svigrúm sem Ísland hefur til að létta reglubyrðina, heldur bæta þvert á móti við séríslenskum, íþyngjandi reglum. Niðurstaða ráðgjafarnefndarinnar var að það hefði verið gert í þriðjungi tilvika þegar ný EES-löggjöf var innleidd.

Í framhaldi af þessari skýrslu lagði FA fram tillögur í nokkrum liðum um stefnumörkun stjórnvalda varðandi einföldun regluverks atvinnulífsins, sem sendar voru þáverandi forsætisráðherra í marz 2017:

- Gera þarf þá kröfu til ráðuneytanna að þau **birti með lagafrumvörpum mat á kostnaði og ávinningi fyrir atvinnulífið**, þegar það á við. Hér telur FA að komi sterklega til greina að hrinda í framkvæmt tillögum Samkeppniseftirlitsins og Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, um að íslensk stjórnvöld taki upp svokallað samkeppnismat, aðferðafræði sem þróuð hefur verið á vettvangi OECD og gefið góða raun til að létta reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni í ýmsum aðildarríkjum.
- Samkeppnismatinu mætti jafnframt beita til að **fara yfir gildandi löggjöf**, greina samkeppnishömlur og íþyngjandi kvaðir fyrir atvinnulífið og gera úrbætur.
- Setja ætti skýra reglu um að **engar nýjar íþyngjandi kvaðir verði lagðar á atvinnulífið nema í staðinn falli brott jafnveigamiklar kvaðir** og gera að þessu sinni árlega mælingu á því hvort henni hafi verið fylgt.
- Gera á þá kröfu til ráðuneytanna að þau **tilgreini nákvæmlega** í greinargerð með frumvörpum til innleiðingar EES-reglna 1) hvaða ákvæði eru til innleiðingar á Evrópureglunum, 2) hvaða ákvæði eru umfram það sem nauðsynlegt er vegna innleiðingar Evrópureglna og hver sé rökstuðningurinn fyrir að ganga lengra en þær kveða á um og 3) hvaða svigrúm er gefið í viðkomandi tilskipun eða reglugerð til minna íþyngjandi innleiðingar.

Eftir að þessar tillögur voru sendar stjórnvöldum, hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR) hafið verkefni með Samkeppniseftirlitinu og OECD um samkeppnismat á regluverki sem varðar byggingariðnað og ferðaþjónustu. Það telur FA skref í rétta átt, en að beita ætti aðferðum samkeppnismatsins á alla löggjöf sem varðar atvinnulífið.

Ennfremur hefur ANR boðað þrjú frumvörp sem lúta að einföldun regluverks og tekur FA undir það með flutningsmönnum að það eru jákvæðar fréttir.

Heildstæða stefnumörkun um einföldun regluverks atvinnulífsins skortir hins vegar og telur FA mikinn misbrest á að ráðuneytin meti í hverju tilviki hvaða áhrif frumvörp hafi á reglubyrði atvinnulífsins.

Af ofangreindu má jafnframt ráða að FA styður þá tillögu flutningsmanna að tekin verði upp svokölluð jafnvægisregla, þar sem tvær íþyngjandi reglur á hverju málefnasviði falli brott og meta árangurinn af slíkri kröfu. Félagið telur rétt að það verði gert árlega.

FA er jafnframt sammála flutningsmönnum um að innleiðing EES-reglna ætti að vera undanþegin þessari reglu. Félagið ítrekar hins vegar ofangreinda tillögu sína um verklag við innleiðingu Evrópureglna. Hún rataði lítið breytt inn í skýrslu starfshóps utanríkisráðherra,

Utánríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi, sem út kom í september 2017, þá sem tillaga nr. 34:

„Unnið verði að því að innleiða reglur þannig að þær verði minna íþyngjandi fyrir íslenska hagsmunaaðila. Komið verði upp verklagi þar sem tilgreint verði í greinargerðum með frumvörpum til innleiðingar EES-reglna hvaða ákvæði varði reglurnar beinlínis, hvaða ákvæði gangi lengra en þær kveða á um og þá af hvaða ástæðum og hvaða svigrúm sé til að haga innleiðingu þannig að hún verði minna íþyngjandi.“

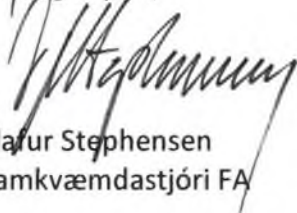
Þrátt fyrir þetta er að mati FA enn verulegur misbrestur á að þessu verklagi sé fylgt við samningu EES-innleiðingarfrumvarpa í ráðuneytunum.

FA hefur sömuleiðis lagt til að slík frumvörp verði „hrein“ innleiðingarfrumvörp, og að aðrar þær breytingar sem ráðuneytin telja ástæðu til að gera á tilteknum lagabálkum verði settar fram í sérstökum frumvörpum. Bæði myndi þetta stuðla að því að íþyngjandi reglum sé síður laumað inn í löggjöf í skjóli þess að verið sé að gera breytingar vegna innleiðingar EES-reglna og eins myndi það greiða götu innleiðingarfrumvarpa í gegnum þingið að ekki væri efnt til pólitísku ágreinings um breytingar á lögum umfram það sem EES-reglur útheimta.

FA leggur eindregið til að þingsályktunartillagan verði samþykkt. Félagið leggur til að bætt verði við hana ákvæðum um að öll löggjöf sem varðar atvinnulífið undirgangist samkeppnismat og jafnframt ákvæðum um skýrt verklag við innleiðingu EES-reglna.

Félagið áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA

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

Reykjavík, 10. okt. 2019,

**Efni: Umsögn Hagfræðistofnunar um tillögu til  
þingsályktunar um einföldun regluverks., 5. mál.**

Hagfræðistofnun hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um einföldun regluverks. Meginmarkmið tillögunnar er að regluverk verði einfaldað í þágu skilvirkni og aukinnar samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

**Kostnaður og ábati**

Boð og bönn eru yfirleitt ekki sett að ástæðulausu, en gæta þarf þess að ávinningur af slíkum inngrípum sé meiri en kostnaður fyrir samfélagið. Eitt af fyrstu embættisverkum Reagans Bandaríkjaforseta árið 1981 var að fara fram á að metinn yrði kostnaður og ábati samfélagsins af meiriháttar aðgerðum stjórnvalda. Horft skyldi á ákvarðanir, sem kostuðu samfélagið meira en tiltekna fjárhæð á ári, hefðu í för með sér mikinn kostnað fyrir neytendur eða fyrirtæki, ríkisstofnanir eða svæði, eða væru taldar draga úr framleiðni og samkeppnishæfi atvinnulífs eða torvelða nýsköpun. Reglur skyldu ekki settar nema horfur væru á að ábati samfélagsins væri meiri en kostnaður. Seinni forsetar hafa síðan gefið svipaðar tilskipanir. Fyrstu árin gekkst raunar aðeins lítill hluti reglugerða í Bandaríkjunum undir kostnaðar- og nytjagreiningu, en fyrirmæli Reagans mörkuðu engu að síður þáttaskil, því að nú tók bandarísk stjórnslýsla almennt upp greiningartæki, sem áður hafði aðeins verið stuðst við á afmörkuðum sviðum í stjórnslýslunni.<sup>1</sup> Deila má um aðferðir við kostnaðar- og nytjagreiningu og niðurstöður hennar, en ætla má að oftast sé gagn að því að aðgerðir stjórnvalda séu skoðaðar á kerfisbundinn hátt.

---

<sup>1</sup> Sjá til dæmis Edward Fuchs, James Anderson. (1987). The Institutionalization of Cost-Benefit Analysis. *Public Productivity review*, 10(4), 25-33.

Hagfræðistofnun mælir með að tillagan sé samþykkt og minnir jafnframt á gagnsemi kostnaðar- og nytjagreiningar við mat á ákvörðunum stjórnvalda.

Fyrir hönd Hagfræðistofnunar,  
Sigurður Jóhannesson

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.“<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.

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

<sup>2</sup> 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 áratuginn 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

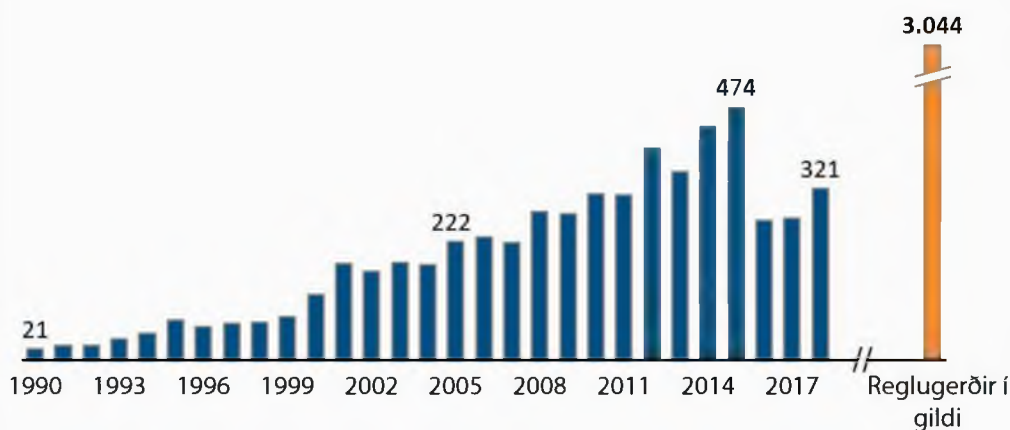
Fjöldi breytinga á reglugerðum og reglugerðir í gildi

##### Breytingar

Fjöldi breytinga á reglugerðum

##### Reglugerðir

í gildi



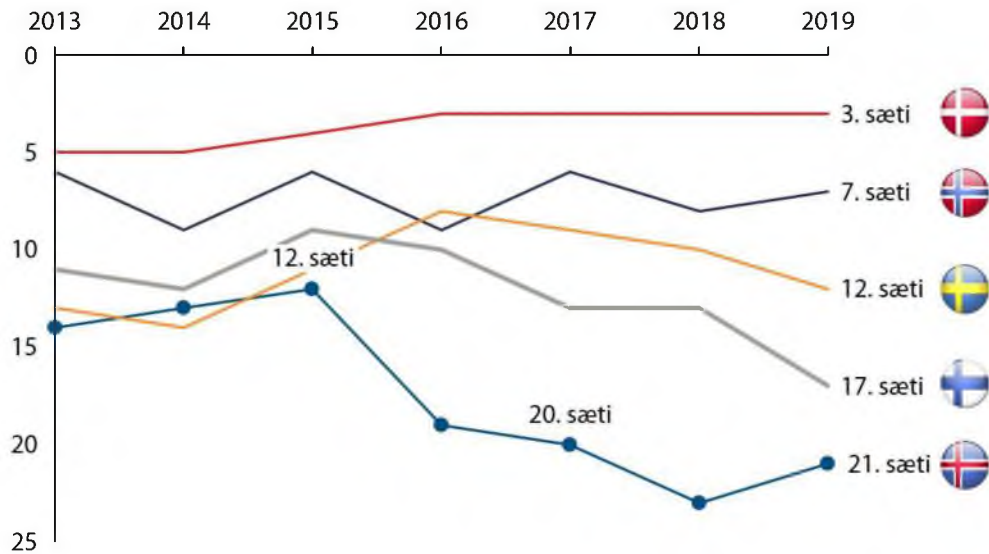
Heimildir: Reglugerd.is, Viðskiptaráð Íslands

## 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 hagfelld 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.<sup>3</sup> Viðskiptaráð fagnaði því þegar

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



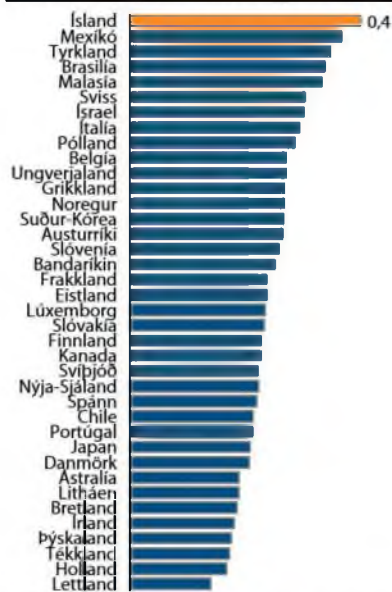
atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið samdi við OECD fyrr á þessu ári um að framkvæma samkeppnismat á regluverki ferðarþjónustu og byggingastarfsemi en telur jafnframt mikilvægt að slík úttekt fari fram á fleiri sviðum

### 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.

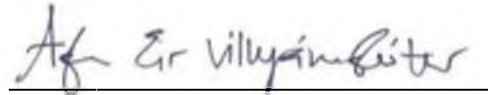
Hagkvæmari leikreglur leiða til bættra lífskjara og eru til þess fallnar að ýta undir nýliðun og samkeppni á innlendum mörkuðum. Regluverk leggst þyngst á smærri fyrirtæki, þar sem þau hafa síður bolmagn til að starfa í flóknu rekstrarumhverfi en þau sem stærri eru. Einfaldara regluverk dregur þannig 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.<sup>4</sup> 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.

<sup>4</sup> 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