



SAMKEPPNISMAT OECD Á ÍSLANDI 2020

MEGINATRÍÐI • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

Helstu niðurstöður samkeppnismats OECD á regluverki ferðapjónustu og byggingariðnaðar

Íslensk stjórnvöld gerðu á árinu 2019 samning við OECD um framkvæmd á sjálfstæðu samkeppnismati á því regluverki sem gildir á sviðum **byggingarstarfsemi** og **ferðapjónustu** á Íslandi. Samkeppnismatið var unnið í náinni samvinnu við Samkeppniseftirlitið og önnur stjórnvöld og fól í sér ítarlega greiningu á öllu gildandi regluverki á þessum sviðum. Við framkvæmd matsins var stuðst við leiðbeiningar og aðferðafræði OECD um samkeppnismat. Greining á **632 gildandi lögum og stjórnvaldsfyrirmælum** leiddi í ljós **676 mögulegar samkeppnishindranir** í regluverkinu. Þær reglur sem fólu í sér mögulegar samkeppnishindranir voru síðan metnar heildstætt m.t.t. þeirra markmiða sem stefnt var að með viðkomandi reglum, mögulegra neikvæðra áhrifa á samkeppni, alþjóðlegrar reynslu, sérstöðu Íslands og fræðiskrifa á sviði stefnumótunar í efnahagsmálum.

Þessi vinna hefur leitt í ljós að til staðar eru umtalsverðir möguleikar á því að gera regluverkið þannig úr garði að það styðji betur við virka samkeppni en nú er og sömuleiðis að draga megi úr óþarfa reglubyrði fyrir atvinnustarfsemi á þessum tveimur sviðum. Í heild gerir OECD **438 tillögur til breytinga** sem eru til þess fallnar að skapa sveigjanlegra umhverfi fyrir viðkomandi atvinnustarfsemi, skapa fleiri störf og auka framleiðni og vöxt í hagkerfinu á næstu árum.

Þær tillögur sem OECD gerir eru sérstaklega mikilvægar í ljósi þess efnahagssamdráttar sem stjórnvöld standa nú frammi fyrir vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins, sem hefur komið sérstaklega illa niður á ferðapjónustu. **OECD metur að áhrif tillagnanna geti leitt til aukinnar landsframleiðslu sem nemi 200 milljón evrum á ári eða sem svarar til um 1% af landsframleiðslu Íslands.**

Skýrsluna í heild má nálgast hér - oe.cd/ca-iceland.

Helstu niðurstöður samkeppnismatsins.

	Byggingarstarfsemi			Löggiltar starfsgreinar**	Ferðapjónusta	Heild
	Skipulagsmál	Byggingarreglugerð*	Byggingarvörur			
Mögulegar samkeppnishindranir	108	191	67	81	229	676
Tillögur gerðar til úrbóta	70	149	44	53	122	438

* Inniheldur 79 skyldubundna íslenska staðla. ** Inniheldur tvær starfsgreinar ótengdar byggingarstarfsemi til að setja í samhengi hversu víðtæk lögverndun starfsgreina er á Íslandi.

Samkeppnismat og aðferðafræði - Competition Assessment Reviews and the OECD Competition Assessment Toolkit

Samkeppnismat OECD felur í sér greiningu á samkeppnishindrunum sem leiða af regluverki í þeim löndum þar sem ráðist er í verkefnið. Þær tillögur sem gerðar eru í kjölfar verkefnisins veita stjórnvöldum tækifæri til að efla samkeppni í hagkerfinu og auka hagvöxt til lengri tíma.

Túnis (2019), Mexíkó (2019, 2018), Portúgal (2018), Grikkland (2017, 2014, 2013) og Rúmenía (2016) hafa ráðist í svipuð verkefni og um þessar mundir er unnið að samkeppnismati í ASEAN löndunum í suð-austur Asíu.

Sjá nánar á síðu OECD: oe.cd/cat



HELSTU NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR

BYGGINGARIÐNAÐUR

Byggingarstarfsemi er mikilvæg atvinnugrein í íslensku efnahagslífi. Hluttur byggingariðnaðar í vergri landsframleiðslu er um 9% og byggingariðnaður veitti um 8% vinnuafsisins hér á landi atvinnu á árinu 2017. Í skýrslu OECD eru gerðar **316 tillögur til úrbóta** á regluverki í byggingariðnaði.

Skipulagsmál og landnotkun

Skipulagsreglur og skipulagsáætlanir sveitarfélaga fela í sér reglur og takmarkanir á landnotkun fyrir byggingarstarfsemi. Ferlið við að sækja um breytingar á skipulagsáætlun svo byggingaráform séu í samræmi við gildandi skipulag er óskýrt, tímafrekt og þungt í framkvæmd. Ýmsar opinberar kröfur sem gerðar eru til nýbygginga, svo sem gatnagerðargjald og kröfur um fjölda bílastæða, auka verulega byggingarkostnað. Þá er regluverk um úthlutun lóða óljóst og felur í sér óþarfa hömlur.

Helstu tillögur

1. Endurskoða í heild ferli **skipulagsákvæðana sveitarfélaga** með það að markmiði að **einfalda og skýra** verklagið.
2. Taka til skoðunar að lækka **gatnagerðargjöld** og **draga úr kröfum um fjölda bílastæða** í Reykjavík vegna áhrifa á byggingarkostnað, eða móta aðrar minna íþyngjandi leiðir til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.
3. Endurskoða ferli og reglur sem gilda um úthlutun lóða til að skýra ferlið og **auka framboð lóða í samræmi við eftirspurn**. Reglur um lóðaúthlutun ættu ekki að hygla þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaði. Þær ættu heldur ekki að vera óþarflega hamlandi, til dæmis hvað varðar möguleika á að skila lóðum.

Mannvirkjalög og byggingarreglugerð

Mannvirkjalög og byggingarreglugerð eru grunnstoðir regluverks byggingariðnaði. Í skýrslunni kemur fram að flókið og tímafrekt ferli við öflun byggingarleyfa sé til þess fallið að hækka byggingarkostnað óþarflega mikið. Þá gerir núgildandi regluverk ekki greinarmun á eðli framkvæmda þannig að sömu skilyrði gilda um öflun byggingaleyfa fyrir allar tegundir mannvirkja. Þá er tilkynningarskylda um minniháttar framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingaleyfi íþyngjandi. Að lokum eru núgildandi ákvæði er varða kröfur um algilda hönnun, takmarkandi. Tilgangur ákvæðanna er að tryggja aðgengi allra og lágmarksútbúnað, en útfærsla þeirra er með þeim hætti að þau veita takmarkað svigrúm til nýskapandi lausna.

Helstu tillögur

1. Einfalda ætti ferlið við veitingu **byggingarleyfa** með því að setja **skýra tímafresti og skilyrði**. Umsóknarferlið ætti að vera að fullu rafrænt. **Skilyrði fyrir veitingu byggingarleyfa ættu að byggja á áhættumati** á tegund bygginga. Að öðrum kosti ættu **smærri og einfaldari verkefni að geta fengið flýtimeðferð**.
2. Tilkynningarskylda um minni háttar framkvæmdir sem ekki eru háðar byggingaleyfi **ætti að afnema eða einfalda verulega** með því að heimila rafræna tilkynningu og sjálfkrafa samþykkt eftir tiltekinn tíma. Skilyrði um aðkomu tiltekinna starfsgreina að framkvæmdum ætti að endurskoða og ætti að miða við tegund framkvæmda.
3. Endurskoða má ákvæði sem kveða á um skilyrði um lágmarksgæði og aðgengi fyrir alla, í því skyni að **auka vægi markmiðsmiðaðra ákvæða í stað forskriftarákvæða** sem takmarka það hvernig hvernig tilteknum markmiðum megi ná.

Byggingarvörur

Um byggingarvörur gilda lög um byggingarvörur og reglugerðir settar á grundvelli þeirra. Í skýrslunni kemur fram að innleiðing reglugerðar ESB um byggingarvörur með lögum um byggingarvörur hafi verið með víðtækari hætti en nauðsynlegt er. Lögin eru því meira íþyngjandi en skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum kveði á um. Niðurgreiðslur á flutningskostnaði vegna byggingarframkvæmda eru til þess fallnar að draga úr samkeppni. Þá er kveðið á um ýmsar skráningar, skoðanir og leyfi fyrir margvíslegum búnaði til mannvirkjagerðar og ekki virðist í öllum tilvikum ástæða til svo umfangsmikils eftirlits m.t.t. hættueiginleika hverju sinni.

Helstu tillögur

1. **Breyta lögum um byggingarvörur** til að tryggja samræmi við EES reglur og meta hvort veita eigi **undanþágur** fyrir vörur sem hafa ekki **hættueiginleika**.
2. Endurskoða hvort þörf sé á **svæðisbundinni jöfnun flutningskostnaðar** fyrir framleiðendur eða **hvort hægt sé** að ná sömu markmiðum án þess að mismuna sumum framleiðendum.
3. Leyfi sem eru nauðsynleg fyrir efni og tækjum tengdum byggingarframkvæmdum ættu að vera útgefin á **sama stað (one-stop shop)**. Skoða ætti hvort veita megi **undanþágur frá leyfisskyldu** fyrir tæki sem hafa ekki hættueiginleika.
4. Tiltekin ákvæði, líkt og fjallað er um í skýrslunni, ætti að **endurskoða eða fella brott** vegna breytinga í greininni eða vegna þess að þau eru úrelt.

Löggiltar starfsgreinar

Lögverndaðar starfsgreinar eru algengur hluti atvinnulífsins, allt frá læknum til leigubílstjóra. Lögverndun tiltekinna starfsgreina eða starfa getur átt rétt á sér í þeim tilfellum þegar neytendur skortir upplýsingar eða forsendur til að geta tekið upplýstar ákvarðanir um kaup á þjónustu. Hins vegar getur of yfirgripsmikil lögverndun haft í för með sér hærra verð til neytenda, lægri framleiðni og færri störf. Við framkvæmd samkeppnismatsins var ákvæðið að taka nokkrar tilteknar lögverndaðar starfsgreinar til sérstakrar rannsóknar. Niðurstaða þeirrar rannsóknar er að fjöldi lögverndaðra starfsgreina og starfa er umtalsvert hærri hér á landi miðað við önnur Evrópulönd og önnur lönd innan OECD. Miklar aðgangshindranir eru til staðar á mörkuðum fyrir hvers kyns starfsemi sem krefst aðkomu fjölda löggilda fagaðila.

Helstu tillögur

1. **Endurskoða í heild sinni löggjöf um löggiltar starfsgreinar**, sérstaklega lög um handiðnað, nr. 42/1978, í þeim tilgangi að meta hver eru undirliggjandi markmið löggildingar og hvort þær takmarkanir á atvinnufrelsi sem felast í löggildingu séu málefnalegar í ljósi markmiðanna. Í sumum tilfellum kunna markmiðin að vera óljós eða úrelt. Í þeim tilvikum kann markmiðum löggildingar frekar að vera náð með markvissri neytendavernd eða kröfum um gæði vinnu. **Einkarétt til tiltekinna starfa ætti að afnema eða þrengja**.
2. **Endurskoða kerfi meistararéttinda**. Tilgangur endurskoðunar ætti að vera að mat á tilteknum meistararéttindum út frá kröfum um hæfi og hættueiginleika og einkaréttur til tiltekinna verkefna ætti að rökstyðja út frá hættueiginleikumhættueiginleikum eða ábyrgðarkröfum. Þrjár mismunandi leiðir koma til greina eftir eðli viðkomandi iðngreina:
 - ▶ **Leið A** – gera það auðveldara fyrir iðnaðarmenn að afla sér meistararéttinda.
 - ▶ **Leið B** – leyfa iðnaðarmönnum með sveinspróf að vinna verkefni sem meistarar hafa einkarétt á samkvæmt núgildandi regluverki.
 - ▶ **Leið C** – afnema í heild sinni löggildingu fyrir tiltekna iðngrein sem er til skoðunar.
3. **Taka til skoðunar að draga úr reglubyrði** fyrir smíði, rafvirkja, pípara, byggingarstjóra, löggilta hönnuði, fasteignasala, arkitekta og verkfræðinga. **Afnema** löggildingu bakara og ljósmyndara.

Umfang ferðaþjónustu hefur aukist gríðarlega á Íslandi á undanförunum áratug. Fjöldi ferðamanna hefur vaxið úr því að vera **459 þúsund** árið 2010 til þess að vera **2,3 milljónir** þegar mest var árið 2018. Ferðaþjónusta er orðinn ein af grunnstöðum atvinnulífsins og nam um **9% af landsframleiðslu** árið 2017 og veitti þá um **15% af vinnuafli** hér á landi atvinnu.

Í skýrslunni voru teknar til skoðunar **229 mögulegar samkeppnishindranir** í regluverkinu og gerðar **121 afmarkaðar tillögur** til breytinga.

Ferðatengd þjónusta

Í skýrslunni kemur fram að óþarfa reglubyrði einkenni nokkuð regluverk ferðatengdrar þjónustu. Fyrirkomulag leyfismála er flókið og í nokkrum tilfellum er nauðsynlegt að vera með mörg leyfi fyrir tiltekna starfsemi. Jafnframt eru takmörk á erlendri fjárfestingu í ferðaþjónustu tengdri sjóstangveiðum. Grundvöllur er fyrir endurskoðun á fyrirkomulagi leyfa fyrir atvinnustarfsemi í þjóðgörðum þannig að regluverkið örvi betur samkeppni. Að lokum má benda á að skilyrði um fasta starfsstöð og starfsábyrgðartryggingar bílaleiga fela í sér óþarfa reglubyrði.

Helstu tillögur

1. Afnema tvöfalda leyfisskyldu **ferðaþjónustuleyfa** og **leyfa vegna sérútbúinna bifreiða** fyrir farþegaflutninga í atvinnuskyni.
2. Meta hvort **ríkisfangsskilyrði** sé nauðsynlegt til að starfrækja **sjóstangveiði í tengslum við ferðaþjónustu**.
3. **Afnema** úrelt og of nákvæm forskriftarákvæði í **stöðlum um gististaði**.
4. **Afnema hömlur sveitarfélaga á breytingum á nýtingu íbúðarhúsnæðis í gistihúsnæði**. Meta hvort aðrar leiðir sem eru síður samkeppnishamlandi séu færar.
5. Setja **rammalöggjöf um atvinnustarfsemi á náttúruverndarsvæðum** til að tryggja að fyrirtæki séu valin á grundvelli gagnsæis útboðsferlis.
6. **Afnema** kröfur um **fasta starfsstöð** og **starfsábyrgðartryggingar** bílaleiga.

Flugþjónusta

Keflavíkurlugvöllur gegnir þýðingarmiklu hlutverki fyrir ferðaþjónustu á Íslandi þar sem um hann ferðast nánast allir þeir erlendu ferðamenn sem heimsækja Ísland. Þrátt fyrir það er hann einn óhagkvæmasti og dýrasti flugvöllur í Evrópu, jafnvel í samanburði við flugvelli af sömu stærð sem taka á móti svipuðum fjölda farþega og starfræktir eru við sambærilegar veðurfarsaðstæður. Rekstur allra flugvalla á Íslandi er í höndum Isavia, sem er opinbert hlutafélag í eigu ríkisins. Er rekstur félagsins sá óhagkvæmasti í samanburði við rekstur allra annarra flugrekstraraðila í Evrópu. Líkur eru á að nógildandi regluverki og fyrirkomulag eignarhald flugvalla á Íslandi kann að stuðli að þessari niðurstöðu. Þannig setur það Isavia engar skorður varðandi verðlagningu á flugvallarþjónustu á Íslandi, sem á endanum kemur niður á neytendum.

Helstu tillögur

1. Kanna leiðir til að auka hvata Isavia á Keflavíkurlugvelli til að **draga úr kostnaði og auka samkeppnishæfni**. Mögulegar leiðir gætu t.d. verið breytt skipan eignarhalds eða reksturs með **útboði** á rekstri Keflavíkurlugvallar, eða aðskildu útboði fyrir rekstur innanlandsflugvalla.
2. Veita Samgöngustofu heimildir til að **setja reglur um flugvallargjöld** sem rekstraraðilar á Keflavíkurlugvelli þurfa að greiða. Skoða að **setja sérstaka eigendastefnu** fyrir Isavia þar sem fram komi efnahagsleg og samfélagsleg markmið með rekstri félagsins.
3. Isavia ætti að endurskoða hvernig **sérleyfissamningar** eru veittir fyrir sölu veitinga og annars varnings í flugstöðinni og fyrir aðstöðu fyrir langferðabíla, með það að leiðarljósi að draga úr háum kostnaði fyrir neytendur og þjónustuaðila. Horfa ætti til viðtækari markmiða en hámarkun hagnaðar Isavia.

Leigubifreiðar

Leigubifreiðar gegna mikilvægu hlutverki í ferðaþjónustu á Íslandi, einkum í farþegaakstri á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni. Gildandi regluverk um leigubifreiðar á Íslandi sætir endurskoðun um þessar mundir vegna athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA. Ætla má að sú endurskoðun komi til með að draga úr umfangsmiklum samkeppnishindrununum í núgildandi regluverki og mögulega opna markaðinn fyrir starfsemi farveitþjónusta. Engu að síður er frekari breytinga þörf til að fjarlægja óþarfa reglubyrði sem hvílir á aðilum markaðarins og tryggja aðstæður fyrir heilbrigða samkeppni.

Helstu tillögur

1. **Afnema námskröfur sem gerðar eru til handhafa leigubíaleyfa sem ekki varða öryggi farþega, ökumanna eða almennings.** Þannig er unnt að draga úr umfangi náms og lækka kostnað.
2. **Heimila útgáfu leigubíaleyfa til fyrirtækja** og gera þeim kleyft að hafa á hendi fleiri en eitt leigubíaleyfi.
3. **Tryggja þarf að gildandi löggjöf um leigubifreiðar hindri ekki nýsköpun á markaðinum.**