



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis,
B.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis,
Skrifstofu Alþingis,
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. desember 2013

Tilv.: 1311023

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um aðgerðir til að draga úr reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni, 158. mál.

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. þann 22. nóvember sl. þar sem óskað var eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarps til laga um aðgerðir til að draga úr reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni, þskj. 189, 158. mál. Við undirbúning frumvarpsins var óskað eftir sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins, sem sendi athugasemdir og tillögur til forsætisráðuneytisins á fyrra stigi frumvarpsvinnunnar auk þess að eiga fund með starfsmönnum forsætisráðuneytis sem kynntu drög frumvarpsins fyrir Samkeppniseftirlitinu. Frumvarpið hefur tekið nokkrum breytingum frá þeim drögum sem send voru Samkeppniseftirlitinu. Samkeppniseftirlitið hefur kynnt sér efni frumvarpsins og leggur fram eftirfarandi umsögn vegna þess.

1.

Samkeppniseftirlitið fagnar því að í umræddu frumvarpi, ef af lögum verður, er lagður grunnur að kerfisbundnu mati á áhrifum nýrra laga og reglna á samkeppni. Í því samhengi má meðal annars benda á skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging; opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, og álit eftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*. Í álitinu var mælt til þess að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Af frumvarpinu leiðir að stjórnvöld munu þurfa að koma sér upp slíku kerfisbundnu mati og geta m.a. stuðst við þá útfærslu sem kynnt er í umræddu álitu, en til þess er vitnað í greinargerð með frumvarpinu. Þá hefur OECD gefið út leiðbeiningarreglur um slíkt samkeppnismat og eru þær aðgengilegar á heimasíðu stofnunarinnar.¹

Víða hefur samkeppnismat af áþekku tagi gefist vel. Nefna má sem dæmi að í kringum 1995 settu stjórnvöld í Ástralíu sér árangursríka stefnu sem miðaði að endurskoðun allra laga og reglna í þeim tilgangi að auka samkeppni og koma í veg fyrir samkeppnishömlur. Í fyrrgreindum leiðbeiningarreglum OECD um samkeppnismat má finna nánari útlistun á framkvæmd Ástralíu á áætlun sinni. Þar má t.d. sjá hvaða aðferðum þeir beittu vegna

¹ Sjá eftirfarandi slóð: <http://www.oecd.org/daf/competition/46193173.pdf>



kostnaðar vegna slíkrar endurskoðunar og umfjöllun um hvernig sá kostnaður hefur skilað sér margfalt til baka með aukinni framlegð og neytendaábata.

Þá tekur Samkeppniseftirlitið undir þann skilning sem birtist í frumvarpinu, að skilvirkni, mótun og framkvæmd laga og reglna fari þétt saman við aðgerðir til að efla samkeppni. Um þetta segir nánar tiltekið í greinargerð með frumvarpinu:

„Það markmið [að stuðla að aukinni samkeppni] þjónar vissulega markmiðinu um öflugt atvinnulíf en hefur einnig sjálfstætt gildi. Sé það ekki gert er hættu á að ávinningur af bættu regluverki skili sér ekki til almennings. Af þeim sökum verður ekki eingöngu horft á starfsskilyrði atvinnulífsins sem slíks heldur hvernig megi auðvelda nýjum aðilum að hasla sér völl og auka samkeppni þar sem einokun og fákeppni eru við lýði. Með vandaðri lagasetningu þar sem metin eru áhrif á samkeppni má þannig afstýra óþarfa samkeppnishindrunum um leið og sá ávinningur sem samkeppnin skapar skilar sér til almennings.“

2.

Með frumvarpinu er lagt til að lögbinda bætt verklag við samningu lagafrumvarpa, reglugerða og stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa, eins og sagt er í frumvarpinu, fyrirsjáanlega umtalsverð áhrif á atvinnulíf og samkeppni. „Áhrif“ í þessu samhengi eru kostnaður sem reglugerðirnar eða stjórnvaldsfyrirmælin valda. Ljóst er að mati Samkeppniseftirlitsins að skilja beri frumvarpið svo að til kostnaðar í þessu sambandi teljist m.a. kostnaður, beinn og óbeinn, sem hlýst af samkeppnishindrunum.

3.

Samkvæmt frumvarpinu verður sett á fót svonefnt regluráð, sérstakt óháð ráð sem hafi m.a. það hlutverk að gefa umsagnir um lagabreytingar sem hafa áhrif á atvinnulíf og samkeppni. Regluráð verði skipað sex mönnum til fjögurra ára í senn. Ráðherra skipi fjóra ráðsmenn eftir tilnefningum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Alþýðusambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins og Viðskiptaráði Íslands, en hann skipi formann og varaformann án tilnefningar. Samkeppniseftirlitið vekur athygli á að fleiri aðilar í atvinnulífinu koma til greina sem tilnefningaraðilar.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að vandað sé til vals á regluráði. Þannig er t.d. mikilvægt við val á fulltrúum atvinnulífs að horfa til reynslu nýrra og smærri keppinauta á mikilvægum mörkuðum. Mikilvægt er að löggjafinn tryggji þetta, t.d. með því að bæta eftirfarandi málslíð við 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins: „Við tilnefningu á fulltrúum atvinnulífs skal tryggja að regluráðið búi yfir reynslu nýrra og smærri keppinauta á mikilvægðum mörkuðum.“

Ennfremur er mikilvægt við þetta val að regluráðið búi yfir þekkingu og reynslu af þeim tækjum sem hið opinbera hefur yfir að ráða til að nýta hvata samkeppni í opinberum rekstri, s.s. með opinberum útboðum. Einnig er mikilvægt að reynsla af nýsköpun sé til staðar í regluráðinu, en samkeppni er ein grundvallarforsenda nýsköpunar.



4.

Ráðinu er m.a. ætlað að leiðbeina og veita umsögn um fyrirhugaða setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa umtalsverð áhrif á atvinnulíf og samkeppni og breytingu á þeim, og koma á framfæri ábendingum til stjórnvalda um úrbætur á þessu sviði. Ráðinu er einnig ætlað að þróa viðmið og auka færni varðandi mat á áhrifum laga og stjórnvaldsfyrirmæla á „sviði atvinnulífs og samkeppni“, eins og segir í 3. gr. frumvarpsins.

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur regluráð stuðlað að því að stjórnvöld geri sér grein fyrir því að þau hafa mikilvægu hlutverki að gegna við að efla samkeppni en draga ekki úr henni. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum ítrekað orðið vart við það hugarfar ýmissa stjórnvalda að samkeppni sé einungis viðfangsefni Samkeppniseftirlitsins og því ekki ástæða til þess að önnur stjórnvöld hugi að samkeppnismálum í sínum málaflokki. Mikilvægt er að öll stjórnvöld geri sér skýra grein fyrir sinni ábyrgð að þessu leyti, en það getur haft beina þýðingu fyrir aukna framleiðni og hagvöxt. Breytt og bætt verklag stjórnvalda er nauðsynlegt í þessu tilliti.

5.

Eins og áður segir gerði Samkeppniseftirlitið athugasemdir við frumvarpið á undirbúningsstigi þess. Við móttun frumvarpsins hefur verið tekið tillit til athugasemda Samkeppniseftirlitsins. Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um umsagnir regluráðs. Þar segir að regluráð veiti stjórnvöldum

„umsögn á faglegum og hlutlægum grunni um það hvort a) gagnaöflun, greining og mat sem liggur til grundvallar tillögu, sbr. 4. gr., er fullnægjandi, b) tillaga sem fyrir það er lögð er þannig útfærð að markmið hennar náist á einfaldan, skilvirkan og hagkvæman hátt.“

Við mat á tillögu skal ráðið skv. 5. gr. frumvarpsins m.a. horfa til þess hvernig tekið er á þáttum á borð við það, hvort tilgangur og markmið með aðkomu hins opinbera komi skýrt fram í tillögunni, hvort rökstutt sé hvaða valkostur sé talinn bestur frá því sjónarmiði að samfélagslegur ábati sé hámarkaður og kostnaður lágmarkaður, hvort tillagan feli í sér auknar byrðar fyrir atvinnulífið og jafnframt hvort sérstök rækt hafi verið lögð við að meta hvort einfaldari, skilvirkari og hagkvæmari leið hafi verið fær, og svo framvegis.

Á undirbúningsstigi frumvarpsins var kveðið á um að við mat regluráðs á tillögum skyldi ráðið m.a. horfa til þess hvort fram hefði farið samkeppnismat í þeim tilvikum sem tillögur fælu í sér takmörkun á samkeppni, og að afleiðingar á samkeppni hefðu verið greindar. Samkeppniseftirlitið benti á að rétt væri að hnykkja aðeins á þessu, þannig að kveðið væri skýrt á um að regluráð horfði ekki aðeins til þess hvort slíkt samkeppnismat hefði farið fram, heldur einnig til þess hvort tekin væri rökstudd afstaða til þess í tillögugerðinni, hvort aðrar leiðir, sem fælu í sér minni takmörkun á samkeppni, væru færar til að ná settu marki. Frumvarpshöfundar hafa tekið þessa tillögu til greina. Nú hljóðar i. liður 5. gr. svo:

„ef tillaga felur í sér takmörkun á samkeppni; hvort sérstök rækt er lögð við að skilgreina viðkomandi markað; hvort þeirri takmörkun er lýst og greindar



afleiðingar fyrir samkeppni; einnig hvort tekin er rökstudd afstaða til þess hvort fyrir hendi eru aðrar leiðir að settu marki sem fela í sér minni takmörkun á samkeppni."

6.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stjórnvöldum verði skylt að bera undir regluráð til umsagnar þær tillögur, þ.e. frumvörp til laga og drög að stjórnvaldsfyrirmælum, sem munu fyrirsjáanlega hafa umtalsverð áhrif á atvinnulíf eða samkeppni. Í þessari grein, sem hefur tekið breytingum frá þeim frumvarpsdrögum sem kynnt voru Samkeppniseftirlitinu, er nú kveðið á um að ákvæði í slíkum tillögum sem fjalla um „skatta og opinber gjöld“ séu undanskilin þessari skyldu til að bera tillögur undir regluráð til umsagnar. Í greinargerð með frumvarpinu, bls. 34, er hugsunin á bak við þetta útskýrð nánar. Þar er sagt frá því að reglur, sem geti haft áhrif á atvinnulífið, séu þær reglur sem leiða til aukins eða minnkaðs beins kostnaðar fyrir fyrirtæki. Bent er á að það sé mikilvægt að átta sig á því að þar sé ekki einungis um að ræða svokallaða stjórnsýslubyrði, heldur allan beinan kostnað af því að fara eftir reglum. Þannig falli undir þetta kostnaður við að kaupa nýjan búnað vegna hertra krafna um öryggi, ekki síður en kostnaður við að gefa opinberum aðilum skýrslur með reglulegu millibili. Þá er einnig bent á að ekki sé hægt að útiloka að óbeinn kostnaður, t.d. vegna þess að reglur séu flóknar og torskildar, geti einnig fallið hér undir. Í rökstuðningi í greinargerðinni fyrir því að fella skatta og opinber gjöld undan þessari skyldu, segir:

„Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að kostnaður fyrirtækja vegna skatta og opinberra gjalda falli undir hugtakið. Í stuttu máli er því um að ræða kostnað sem ræðst af því hvernig reglur sem ná eiga fram samfélagslegum markmiðum, t.d. um umhverfisvernd eða neytendavernd, eru útfærðar og orðaðar. Það eru því reglur sem má útfæra með misjöfnum hætti án þess að það komi niður á tilgangi þeirra. Reglur um skatta og opinber gjöld eru annars eðlis og þjóna fyrst og fremst því markmiði að fjármagna starfsemi opinberra aðila.“

Samkeppniseftirlitið telur að það sé ekki alls kostar heppilegt að undanskilja skatta og opinber gjöld í þessu samhengi. Svo einfalt dæmi sé tekið, er lagður misjafn virðisaukaskattur á vöru og þjónustu, og einnig er lagt misjafnt vörugjald á vörur eftir því í hvaða tollflokkum þær eru. Þó að virðisaukaskatti og vörugjaldi sé ætlað að fjármagna starfsemi opinberra aðila, er ljóst að fyrirkomulag þessarar skattlagningar kemur misjafnlega niður á atvinnugreinum og breytingar á því geta einnig komið mjög misjafnlega niður á atvinnugreinum og einnig haft áhrif á samkeppnisstöðu einstakra greina eða jafnvel fyrirtækja. Breytingar á lögum um skatta og vörugjöld geta þannig hæglega orðið til þess að breyta kostnaðarliðum fyrirtækja sem keppa sín á milli með ólíkri tækni og hafa þannig áhrif á samkeppnisstöðu þeirra innbyrðis. Opinber gjöld, s.s. tollar, geta einnig falið í sér alvarlegar aðgangshindranir inn á markaði.

Þó að ákvæði um skatta og opinber gjöld séu undanskilin skyldu stjórnvalda til að bera tillögur undir regluráð, virðist ekkert banna regluráði að gera athugasemdir við slík ákvæði eða tillögur um þau, sbr. 6. gr. frumvarpsins, þar sem segir að regluráði sé heimilt að láta nefndum Alþingis í té umsagnir að eigin frumkvæði. Það er því skilningur Samkeppniseftirlitsins að regluráð geti sýnt frumkvæði að því er varðar undirbúning opinberra gjalda sem raskað geta samkeppni.



7.

Í frumvarpinu er kveðið á um takmarkaðan gildistíma laganna, eða fram til ársloka 2017, en þá muni verða komin nokkur reynsla á störf ráðsins og forsendur verða til að meta hvort „*halda eigi áfram á sömu braut eða beina gæðastarfi á þessu sviði í annan farveg*“, eins og segir í athugasemd um 11. gr. frumvarpsins. Samkeppniseftirlitið telur skynsamlegt að stjórnvöld setji sér fyrirfram markmið um endurskoðun að fenginni reynslu með þeim hætti sem hér er gert ráð fyrir.

8.

Að lokum telur Samkeppniseftirlitið rétt að víkja að samspili milli regluráðs og Samkeppniseftirlitsins og hlutverki þessara tveggja aðila við mat á áhrifum aðgerða stjórnvalda á samkeppni.

Samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, er hlutverk Samkeppniseftirlitsins m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

Ef Samkeppniseftirlitið telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmið samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal eftirlitið vekja athygli ráðherra á því í álit, sem birt er almenningi, sbr. 18. gr. sömu laga. Þá getur Samkeppniseftirlitið gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, að því tilskyldu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. sömu laga.

Samkvæmt framangreindum lagafyrirmælum hefur Samkeppniseftirlitið víðtæku hlutverki að gegna gagnvart stjórnvöldum sem málsvari (e. advocacy) markmiða samkeppnislaga. Snýr það hlutverk að gildandi laga- og regluumhverfi hverju sinni, en getur einnig varðað undirbúning laga og reglna, og enn fremur undirbúning annarra stjórnvaldsfyrirmæla. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins við eflingu samkeppni er því víðtækara en hlutverk regluráðs, en þessir tveir aðilar munu þó báðir hafa hlutverki að gegna við undirbúning laga og reglna.

Samkvæmt frumvarpinu liggur fyrir að regluráð mun fá til umsagnar frumvarpsdrög og drög að reglum. Vel má hugsa sér að í einhverjum tilvikum hafi stjórnvald, sem annast undirbúning viðkomandi laga eða reglna, snúið sér áður til Samkeppniseftirlitsins um ráðgjöf. Í þeim tilvikum ætti það að auðvelda starf regluráðs. Almennt er þó ekki algengt að leitað sé til eftirlitsins á slíku undirbúningsstigi.

Jafnframt er ljóst að þingnefndir Alþingis þurfa áfram að leita umsagnar Samkeppniseftirlitsins um samkeppnisleg áhrif frumvarpa ef þær vilja tryggja að öll sjónarmið um samkeppnisleg áhrif viðkomandi frumvarps séu komin fram. Þannig kann Samkeppniseftirlitið í ákveðnum tilvikum að hafa aðra sýn á mál en regluráð, enda kann eftirlitið í ýmsum tilvikum að búa yfir víðtækari upplýsingum og reynslu um málefnið.



Mikilvægt er í þessu sambandi að áréttu að starf regluráðs mun ekki hafa nein áhrif á skyldur og hlutverk Samkeppniseftirlitsins samkvæmt samkeppnislögum. Ennfremur er það mat Samkeppniseftirlitsins að þetta skipulag feli ekki í sér hættu á tvíverknaði þar sem verkefni regluráðs eru í raun viðbót við það starf sem Samkeppniseftirlitið hefur hingað til unnið.

Samkeppniseftirlitið áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri vegna frumvarpsins á síðari stigum verði gerðar breytingar á því.

Virðingarfyllt
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Þorbergur Þórssón