



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skrifstofa orku, iðnaðar og viðskipta
Skilað í Samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík, 11. nóvember 2020

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Neytendastofu nr. 62/2005 (Mál nr. 230/2020)

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar drög að frumvarpi um endurskoðun stjórnáslu neytendamála er varðar breytingu á lögum um Neytendastofu nr. 62/2005. Með frumvarpinu er lagt til að stjórnásluverkefni á sviði vöruöryggismála, opinberrar markaðsgæslu og mælifræði verði færð frá Neytendastofu til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Þá er lagt til að stjórnásluverkefni á sviði rafrænnar auðkenningar og traustþjónustu verði færð til Póst- og fjarskiptastofnunar.

Viðskiptaráð fagnar áformum um endurskoðun á því fyrirkomulagi neytendamála sem komið var á fót með lögum um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005. Í árána rás hafa miklar breytingar orðið á starfsemi stofnunarinnar og embætti talsmanns neytenda t.a.m. verið lagt niður. Verkefni hafa hvort tveggja verið færð frá Neytendastofu og henni fengin ný verkefni, en ítarlega er um þetta fjallað í greinargerð með frumvarpinu.

Viðskiptaráð vill koma eftirfarandi á framfæri:

- Ráðið tekur heilshugar undir stefnu stjórnvalda að auka skilvirkni og hagkvæmni ríkisstofnana
- Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér eru til bóta þar sem augljóst er að mörg þeirra verkefna sem Neytendastofa sinnir nú eiga betur við málefna svið annarra stofnana
- Mikilvægt er að halda áfram frekari vinnu við sameiningar stofnana þar sem leiðarljós við mótun stofnanaumgjarðar á ávallt að vera aukin stærðarhagkvæmni og aukin gæði

Skilvirkni og hagkvæmni í þágu atvinnulífs og neytenda

Markmiðið með frumvarpinu er fækkun ríkisstofnana og að auka skilvirkni og hagkvæmni í þágu atvinnulífs og neytenda. Viðskiptaráð tekur heilshugar undir þetta markmið stjórnvalda. Ennfremur kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að sameining ríkisstofnana auki bolmagn vegna meiri sérhæfingar sem aftur auki fagmennsku og hækki þekkingarstig. Hér er mikilvægt að hafa í huga að tilfærsla verkefna innan stjórnáslunnar og sameiningar stofnana eftir atvikum leiða oft en ekki til aukinnar skilvirkni í þjónustu og betri þjónustu, til viðbótar við rekstrarlega hagræðingu, líkt og nánar er fjallað um hér síðar.

Verkefni Neytendastofu eru afar fjölbreytt eins og fram kemur í greinargerðinni og ná allt frá kvörðunarþjónustu til eftirlits með notkun almenna þjóðfánans. Mörg eru þau sérhæfð og víða annars staðar í stjórnkerfinu koma neytendamál sem slík til umfjöllunar. Þá eru mörg verkefni Neytendastofu óskyld og augljóst er að mati Viðskiptaráðs að mörg þeirra eiga betur við málefna svið

einstakra ráðuneyta eða annarra stofnana. Heilt á litið fellst Viðskiptaráð á þann rökstuðning fyrir endurskoðun stjórnáslu neytendamála hjá Neytendastofu sem fram kemur í greinargerðinni.

Þá koma fram í greinargerð hugmyndir um að tilteknum verkefnum hins opinbera, nánar tiltekið kvörðunum og lögmælifræðilegu eftirliti verði komið fyrir í höndum einkaaðila. Þessu fagnar Viðskiptaráð og hvetur til að þessu verði við komið á sem flestum sviðum.

Að mati Viðskiptaráðs er skynsamlegt, ef ekki skal koma öllum verkefnum Neytendastofu fyrir annars staðar, sinni hún enn um sinn eftirliti með hinni eiginlegu neytendaréttarlöggjöf. Þó er æskilegt að mati ráðsins að sem fyrst verði ráðist í tilfærslu þeirra til annarrar stofnunar, líkt og áform eru um að verði á næsta ári.

Af hverju sameiningar stofnana?

Örríki eins og Ísland ber hærri hlutfallslegan kostnað af því að halda úti stofnanakerfi en fjölmennari ríki. Hlutfallslegur kostnaður skattgreiðanda af rekstri hinna ýmsu stofnana er þannig mun meiri á Íslandi en í fjölmennari ríkjum. Mikilvægt er í þessu samhengi að skilja á milli umræðu um hagkvæmni annars vegar og umfang þjónustu hins vegar enda verður ekki dregið í efa það mikilvæga hlutverk sem margar ríkisstofnanir sinna.

Með sameiningum smærri stofnana í stærri rekstrareiningar má vinna gegn þessum áhrifum, en ávinningur slíkra sameininga kom skýrt fram í úttekt Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á íslenska stofnanaumhverfinu.¹ Þar sýndu gögn um íslenskar stofnanir að umtalsvert lægra hlutfall útgjalda fer í stoðþjónustu í stærri stofnunum. Þannig nýtast fjármunir í meiri mæli til að sinna þeim kjarnaverkefnum sem stofnunum er falið.

Reynslan sýnir að vel útfærðar sameiningar skila margvíslegum ávinningi, ekki síður faglegum en fjárhagslegum. Þegar lögregluembætti voru sameinuð árið 2007 jókst hlutfall upplýstra mála um 29%, eignaspjöllum fækkaði um 40% og ánægja með störf lögreglunnar jókst um 5%. Sameining skattembætta úr tíu í eitt árið 2010 skilaði einnig faglegum ávinningi: afgreiðslutími kæra styttist um 50%, afgreiðslutími erinda styttist um 62% og 98% starfsfólks voru ánægð með sameininguna. Þessi árangur náðist á sama tíma og fjárframlög til beggja stofnana drógust saman. Sameiningar snúast því ekki síður um að bæta þjónustu en að auka hagkvæmni.

Ýmis rök mæla með því að ríkisstofnanir séu sameinaðar. Þó er misjafnt eftir ríkjum hvaða fyrirkomulag er best í þessu samhengi. Alþjóðleg þróun og nýlegar breytingar á fyrirkomulagi eftirlitsstofnana í hinum ýmsu ríkjum Evrópu styðja þá niðurstöðu að eitt og sama stjórnvaldið geti farið með marga málaflokka. Þróunin í mörgum ríkjum Evrópu er í átt til sameiningar verkefna með fækkun og stækkun stofnana og má þar nefna t.a.m. Finnland og Danmörku, en þar eru neytendamál og samkeppniseftirlit starfrækt undir einni og sömu stofnuninni.

Ekkert er því til fyrirstöðu að Íslendingar fylgi þeirri þróun sem hefur átt sér stað víða í Evrópu þar sem eitt og sama stjórnvaldið fer með eftirlit með mörgum skyldum málaflokkum, svo sem samkeppnisreglum, neytendareglum og sérreglum á sviði póst- og fjarskipta.²

Halda þarf áfram vinnu við frekari sameiningu ríkisstofnana

Við mótun stofnanaumgjarðar á ávallt að einblína á aukna stærðarhagkvæmni og aukin gæði. Þannig ættu opinberar stofnanir að vera færri frekar en fleiri, umfang þeirra nægilegt svo þær geti sinnt hlutverkum sínum með fullnægjandi hætti og skörun í verkefnum þeirra lágmarkuð. Á þessu hafa verið vankantar á Íslandi. Þannig hafa til dæmis fyrirtæki sem lúta eftirliti ofangreindra stofnana bent

¹ Sjá tillögur Samráðsvettvangsins hér: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/efnahagsmal/samradsvettvangur-um-aukna-hagsaeld/tillogur-verkefnastjornar/>


² Í Finnlandi runnu Neytendastofa og Samkeppniseftirlit saman árið 2013 og í Danmörku varð samskonar samruni árið 2010. Á Spáni runnu sex sérfræðistjórnvöld saman við Samkeppniseftirlitið 2013, og í Hollandi var samkeppniseftirliti, póst- og fjarskiptaeftirliti og neytendaeftirliti steipt í eina stofnun.

á skörun í þeirra verkefnum og valdsviði og hafa mál þeirra jafnvel velkst á milli stofnana í stað þess að þau séu skoðað af einu og sama stjórnvaldinu, sem myndi tryggja skjóta og skilvirka meðferð mála sem að öðrum kosti geta haft neikvæð áhrif á uppbyggingu markaðarins.³

Þegar valdmörk og verkefni þeirra stofnana sem heyra undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið voru skoðuð árið 2014 lagði Páll Ásgrímsson hdl. til í minnisblaði fyrir ráðuneytið að unnið yrði að sameiningu Samkeppniseftirlitsins, Póst- og fjarskiptastofnunar og Orkustofnunar. Jafnframt var lagt til að eftirlit með ákvæðum fjölmiðlalaga yrði fært til hinnar sameinuðu stofnunar í heild eða að hluta og að þau verkefni Neytendastofu sem lúta eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðar færðust á síðari stigum til sameinaðrar stofnunar. Þá framkvæmdi Capacent fýsileikagreiningu á sameiningu ofangreindra stofnana og komst að því að ákjósanlegt væri að sameina Samkeppniseftirlitið, Póst- og fjarskiptastofnun, Fjölmiðlanefnd og raforkueftirlit Orkustofnunar í eina stofnun.⁴ Árið 2016 var hins vegar fallið frá áformum um að skoða frekar sameiningu þessara stofnana. Þó var ljóst að ekki var fallið frá málinu á þeim grunni að óskynsamlegt væri að sameina umræddar stofnanir, heldur greindi páverandi ráðherra frá því að ástæðan væri einungis tengd lok kjörtímabilsins.

Mikið starf er þegar unnið hvað sameiningu stofnana varðar og hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið gengið fram með góðu fordæmi í þeim efnum. Mikilvæg og góð vinna hefur verið unnin í einföldun þess stofnanaumhverfis sem heyrir undir ráðuneytið, ásamt átaki í einföldun regluverks. Þannig telur Viðskiptaráð þær breytingar sem frumvarpið felur í sér vera til bóta. Þó telur ráðið mikilvægt að þessari vinnu sé nú fram haldið, ekki síst með þá efnahagskreppu í huga sem vofir yfir vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Brýnt er að nýta tækifærin sem eru til staðar til að auka framleiðni hins opinbera á næstunni. Þetta gerði Viðskiptaráð að umfjöllunarefni sínu í skýrslunni [Hið opinbera; meira fyrir minna](#), þar sem rýnt var í hlutverk, rekstur og störf hins opinbera. Með aukinni framleiðni eru tækifæri til að samtímis bæta þjónustu og draga úr kostnaði við opinbera þjónustu.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga.


Aglá Eir Vilhjálmsdóttir
lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

³ Sjá til að mynda umsagnir Símans og Sýnar hf. við breytingum á fjarskiptalögum: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=151&mnr=209>

⁴ Sjá fýsileikagreiningu Capacent hér: <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/capacent-2015-fysileikagreining-se-pfs.pdf>