

6.2. Starfsgreinar sem hafa einkarétt á tilteknum störfum og falla undir reglur um leyfisveitingar

Allar nema tvær þeirra starfsgreina sem teknar eru út í skýrslu þessari fá útgefin réttindi til að sinna afmarkaðri starfsemi, það er að segja öðlast einkarétt á því að vinna tiltekin fagtengd störf. Kaflarnir hér á eftir lýsa:

- hinu almenna rammaverki fyrir leyfisskyldar starfsgreinar á Íslandi, sem nær yfir umtalsvert fleiri starfsgreinar en í hinum OECD löndunum (kafla 6.2.1)
- einkarétti iðnmeistara sem er sameiginlegur öllum þeim starfsgreinum sem skoðaðar voru í þessari úttekt (kafla 6.2.2)
- leyfisskyldri starfsemi smíða, rafvirkja, pípulagningarmanna, byggingarstjóra, löggildra hönnuða og fasteignasala, bakara og ljósmyndara (kaflar 6.2.3 til 6.2.9)

6.2.2. Leyfisveiting iðnmeistara

Lýsing á hindrunum

Lög um handiðnað nr. 42/1978 staðfesta tveggja laga kerfi fyrir iðnaðarmenn. Einkum og sér í lagi er kveðið á um að löggildir iðnaðarmenn geti sótt um viðurkenningu sem iðnmeistarar í fjölmörgum starfsgreinum, þar með talið bakstri, ljósmyndun, smíði, rafvirkjun og pípulagningum. Lög um handiðnað nr. 42/1978 kveða á um að einungis iðnmeistarar hafi heimild til að stjórna fyrirtæki, ráða aðra iðnaðarmenn og taka nema á samning. Enn fremur er starfsheitið „iðnmeistari“ lögverndað og þeir einir sem lokið hafa formlegri menntun mega kalla sig meistara.¹ Af formála að lögunum um handiðnað má skilja að þessu kerfi sé ætlað að tryggja fullnægjandi eftirlit með löggildum starfsgreinum og á þann hátt tryggja neytendavernd.

Til að öðlast meistararéttindi þarf einstaklingur fyrst að hafa leyfi til að vinna í faginu (þ.e. hafa löggild sveinsréttindi), sem krefst að meðaltali þriggja ára náms, og að hafa unnið undir stjórn meistara í eitt ár hið minnsta. Þessu til viðbótar þarf að ljúka tveggja ára fagtengdu hlutanámi við Tækniskólann í Reykjavík. Okkur skilst að í þessu námi sé höfuðáhersla lögð á viðskiptafræði, markaðsfræði og lög og reglugerðir, auk hagnýtrar viðbótarmenntunar í viðkomandi iðngrein. Þegar námskröfum hefur verið fullnægt er hægt að sækja um útgáfu meistarabréfs hjá sýslumanni í heimabyggð viðkomandi. Meistarabréfið kostar 11.000 kr. (71 evru) (Sýslumenn, e.d.). Að auki skilst okkur að umsókn og greiðsla að upphæð kr. 8.300 skuli gerð til Mannvirkjastofnunar til þess að öðlast réttindi sem meistari í byggingariðnaði.

Rammaverkið fyrir iðnmeistara á við um allar þær starfsgreinar sem falla undir lög nr. 42/1978 en á iðnmeisturum á byggingarstað hvílir sérstök ábyrgð og skyldur. Vinna sem unnin er af löggildum iðnaðarmönnum, þar með talið smíðum, rafvirkjum og pípulagningarmönnum, skal ætíð fara fram undir stjórn iðnmeistara. Iðnmeistarar hafa stjórn og sjálfræði í því hverjir geta starfað á hverju því verksviði sem fellur undir þeirra stjórn og skulu tryggja að öll verk séu unnin á réttan hátt, sem þýðir

¹ 1. og 2. mgr. 8. gr. laga nr. 42/1978 um handiðnað.

að þeir bera sjálfir ábyrgð ef ágallar eða vanhæfi koma í ljós.² Okkur skilst að tilgangur þessara takmarkana sé að tryggja lágmarks gæði og öryggi fyrir hvort tveggja verkið sjálft og vinnusvæðið.

Samkvæmt byggingarreglugerð þurfa iðnmeistarar að leggja fram ábyrgðaryfirlýsingu varðandi þá verkþætti sem heyra undir þá við byggingarframkvæmdirnar og er hún vistuð í gagnagrunni Mannvirkjastofnunar (en byggingastjóri viðkomandi verkefnis heldur afriti af yfirlýsingunni).³ Einungis iðnmeistarar sem hafa fengið vottun Mannvirkjastofnunar geta undirritað slíkar yfirlýsingar. Ennfremur er kveðið svo á um í byggingarreglugerð að iðnmeistari sé ábyrgur gagnvart eiganda byggingarframkvæmdanna að því leyti að verk séu unnin í samræmi við viðurkennda verkhætti, samþykktu uppdrætti og ákvæði laga um mannvirki.

8. gr. laga nr. 42/1978 um handiðnir kveður á um að viðeigandi fagfélög, til dæmis meistarafélög og iðnaðarmannafélög, geti gert með sér samkomulag um ráðningu ófaglærðra starfsmanna þegar aðstæður krefjast þess. Ófaglærðir starfsmenn skulu þó ávallt vinna undir stjórn löggilds iðnaðarmanns og er einungis heimilt að ráða þá nema tímabundið þegar skortur er á löggildum iðnaðarmönnum og þá aðeins ef þörfin er brýn.⁴

Samkeppnishindranir vegna einkaréttar iðnmeistara

Sökum einkaréttar síns eru iðnmeistarar í einokunaraðstöðu þegar kemur að ákveðnum störfum í byggingariðnaði. Neytendur hafa ekki val um annað en að ráða iðnmeistara, hvort heldur verkin sem um er að ræða eru einföld eða umfangsmikil. Ef ekki er tiltækur iðnmeistari til að undirrita tryggingu vegna byggingarframkvæmdanna, getur skipulag og byggingarvinna raskast og leitt af sér tafir og aukakostnað fyrir neytandann sem og aðra verktaka. Í ákveðnum tilvikum þarf jafnvel að ráða nokkra mismunandi iðnmeistara áður en sótt um byggingarleyfi, eins og fram kemur í 4. kafla þessara skýrslu.

Einkaréttur iðnmeistara takmarkar einnig möguleika löggildra iðnaðarmanna á að bjóða fram þjónustu sína og hefur þannig áhrif á val neytandans. Í byggingarverkefnum velur meistari hvernar iðngreinir iðnaðarmenn til starfans. Reyndin er sú, að því er okkur skilst samkvæmt upplýsingum frá hagaðilum, að iðnmeistarar ráða jafnan iðnaðarmenn sem eru starfandi hjá þeim og hefur það í för með sér að sjálfstætt starfandi iðnaðarmenn sem ekki eru iðnmeistarar hafa takmarkað aðgengi að markaðnum. Samkvæmt hagaðilum geta þessar takmarkanir falið í sér mismunun, þar sem þeir sem tengjast iðnmeistara, til dæmis í gegn um fjölskyldu eða önnur tengsl, gætu haft forskot.

Iðnmeistari ber ábyrgð á störfum iðnnema þó svo að okkur skiljist af upplýsingum hagaðila að vinnustaðapjálfun þeirra sé oftast ekki undir stjórn einstaklinga með sveinspróf. Þar eð iðnmeistarar eru færri en iðnsveinar geta lærlingar lent í erfiðleikum með að finna meistara sem væri tilbúinn að taka ábyrgð á menntun þeirra, jafnvel þótt hæfi iðnsveins væri fullnægjandi til að sinna þessu hlutverki. Vandkvæði við að finna meistara sem er tilbúinn að taka nema gæti dregið úr áhuga einstaklinga á að gerast fagmenn í iðngreininni.

Í reynd er ekki ljóst hvort unnt er að framfylgja til fullnustu ákveðnum þáttum reglurammans um iðnmeistara. Árið 2012 vakti nefnd um endurskoðun handiðnaðarlaga, sem skipuð var af iðnaðarráðherra, athygli á dóm Hæstaréttar frá 1964 varðandi iðnsvein sem starfaði sem sjálfstæður rakari og stýrði eigin fyrirtæki. Stefndi var ákærður fyrir rekstur fyrirtækis og ráðningu annars iðnsveins

² 2. mgr. 8. gr. laga nr. 42/1978 um handiðnað.

³ 13. gr. laga um mannvirki kveður svo á um að til þess að byggingarstjóri geti fengið byggingarleyfi þá þurfi hann að leggja fram ábyrgðaryfirlýsingu allra þeirra iðnmeistara sem að verkinu koma.

⁴ 3. mgr. 8. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

án þess að hafa tilskilin meistararéttindi og meistarabréf (Iðnaðarráðuneytið, 2012). Rétturinn úrskurðaði sem svo að stefndi mætti starfa sjálfstætt sem rakari á grundvelli sveinsbréfs síns en hefði ekki heimild til að ráða aðra iðnmenntaða einstaklinga. Kröfu saksóknara um að iðnaðarmaðurinn missti starfsleyfi sitt var hafnað af réttinum og honum var ekki gert að greiða sekt sökum mildandi aðstæðna. Nefndin hefur ályktað að þetta tilfelli sýni fram á það að iðnsveinum sé heimilt að vinna sjálfstætt og reka eigin fyrirtæki en ekki ráða aðra iðnsveina né taka nema á samning (Iðnaðarráðuneytið, 2012).

8. gr. laga um handiðnað (varðandi ráðningu ófaglærðra starfsmanna)⁵ er óbein viðurkenning á því að regluramminn geti leitt til skorts á faglærðu vinnuafli. Að auki er orðalagið „í ákveðinn stuttan tíma“ og „þegar brýn þörf er á“ ónákvæmt og óskýrt og veldur lagaóvissu. Málsgreinin felur einnig í sér að við vissar aðstæður geti ófaglærður starfsmaður sinnt störfum greinarinnar undir stjórn löggilds iðnaðarmanns.

Ríkisborgarar Evrópusambandslanda og landa innan Evrópska efnahagssvæðisins (annara en Íslands) eru útilokaðir frá því að nota starfheiti meistara þó svo þeir hafi svipuð réttindi í heimalandi sínu. Með öðrum orðum þurfa faglærðir iðnaðarmenn frá þessum löndum að vinna undir stjórn iðnmeistara á Íslandi, að því undanskyldu að þeir afli sér meistararéttinda sjálfir.

Eins og fram kemur í kafla 6.1 geta takmarkanir af þessu tagi leitt af sér færri störf í viðkomandi iðngreinum og hærra verð fyrir neytendur. Svona hömlur mynda flöskuhálsa sem draga úr framboði á faglærðum iðnaðarmönnum og draga úr áhuga hæfra einstaklinga á að gerast fagmenn í greininni, sem svo getur leitt til verðhækkana.

Alþjóðleg reynsla

Athuganir gefa til kynna að sambærilegar kröfur eru ekki gerðar í Svíþjóð, Danmörku, Frakklandi eða Bretlandi. Eina samanburðalandið sem gerir kröfu um meistararéttindi til að reka eigin fyrirtæki er Noregur. Aftur á móti má finna í allmörgum samanburðarlandanna óháð framtaksverkefni sem vinna að því að votta gæði og reynslu iðnaðarmanna. Þessi framtaksverkefni þjóna tilgangi markaðarins og byggja upp traust milli iðngreinarinnar og neytenda, einkum þar sem strangar kröfur eru gerðar áður en aðili getur hlotið vottun.

Sem dæmi má nefna að í Bretlandi er starfrækt óháð vottunarkerfi, the Construction Skills Certification Scheme (CSCS), sem ætlað er að stuðla að gæðum og öryggi í byggingariðnaði.⁶ Iðnaðarmenn og verktakar fá litakóðuð skírteini sem votta starfshæfi þeirra og reynslu. Okkur skilst að þeir verktakar sem kosið hafa að nýta sér CSCS kerfið líti á það sem eina bestu leiðina fyrir iðnaðarmenn og verktaka til að sýna fram á þeir hafi færni og þekkingu til að vinna ákveðin störf. Að auki eru byggingaraðilar og verktakar bundnir af ákvæðum laga um byggingargalla (the Defective Premises Act 1972). Lög þessi skuldbinda byggingaraðila og verktaka til að sinna störfum sínum með faglegum hætti og nota til þess viðurkennd efni.

⁵ 8. gr. laganna heimilar iðnmeisturum og fyrirtækjum að ráða ófaglært starfsfólk undir stjórn sveins eða fagmenntaðs aðila með sérstöku samkomulagi við hlutaðeigandi fagfélag.

⁶ CSCS kerfið er óhagnaðardrifið hlutafélag með takmarkaða ábyrgð. Stjórnendur koma úr samtökum atvinnurekenda og fagfélögum á flestum sviðum iðnaðarins. Svo til öll stærri byggingarfyrirtæki og helstu verktakar fara fram á að einstaklingur framvísi viðeigandi skírteini áður en þeim er hleypt inn á vinnusvæði. Einstaklingar með víðtæka reynslu í ákveðinni iðngrein en enga formlega menntun geta fengið rautt skírteini svo fremi þeir séu að afla sér viðurkenndra starfsréttinda.

Ekki er gerð sú krafa til iðnaðarmanna í Írska lýðveldinu að þeir þurfi meistararéttindi til að reka eigin fyrirtæki. Ekki er heldur gerð krafa um uppáskrift þeirra sem meistara á tilteknu verki. Á Írlandi er rafrænt skráningarkerfi fyrir byggingariðnaðinn, the Construction Industry Register Ireland. Kerfið nýtur stuðning stjórnvalda⁷ en skráning er enn sem komið er ekki skylda samkvæmt lögum. Skráning er heimil öllum sem uppfylla ákveðin skilyrði og starfa eftir siðareglum (sjá The Construction Industry Register Ireland, e.d.). Neytendur hafa ókeypis aðgang að skránni. Markmiðið með skránni er að hún verði helsta upplýsingaveitan fyrir neytendur þegar kemur að því að velja iðnaðarmenn (sjá The Construction Industry Register Ireland, e.d.). Að auki felur kerfið í sér neytendavernd með því að bjóða upp á skilmerkilegt kvörtunarferli.

Í Hollandi er regluramminn um störf í byggingariðnaði enn frjálsari. Samkvæmt hollenskum lögum þurfa verktakar ekki að hafa starfsleyfi eða leggja fram sönnun á hæfi. Kröfur byggingarstaðla eru aftur á móti mjög strangar en tengjast ekki skírteinum eða starfsréttindum þeirra sem framkvæma verkið (Pye-Tait Consulting, 2013). Nokkur einkarekin iðnaðarsamtök bjóða neytendum ábyrgðir gegn illa unnum verkum. Í slíkum tilvikum sjá samtökin um nauðsynlegar viðgerðir eða verklok. Ábyrgðir af þessu tagi geta náð til gæða málningarvinnu, klæðningar útveggja og glerjun, auk kostnaðar sem hljófast kann af gjaldþroti verktaka. Kostnaður vegna ábyrgðarkrafna er fjármagnaður af félagsgjöldum eða árgjöldum ef um lítil fyrirtæki er að ræða (Pye-Tait Consulting, 2013, bls. 67).

Tillögur

OECD leggur til að íslensk stjórnvöld endurskoði núverandi rammaverk fyrir iðnmeistara, dragi úr skilyrðum fyrir útgáfu meistarabréfa og hugsanlega þeim einkarétti til tiltekinna starfa sem iðnmeisturum er veittur. Sníða ætti aðferðir endurskoðunarinnar við sértækar þarfir, hæfnikröfur og áhættu í hverri grein fyrir sig og tryggja að hægt sé að rökstyðja einkarétt til tiltekinna starfa út frá öryggis- og ábyrgðarpáttum. Með hliðsjón af eðli ólíkra iðngreina eru lagðar til þrjár mismunandi leiðir:

- **Leið A – gera iðnaðarmönnum auðveldara að afla sér meistararéttinda.** Flýta ferlinu og draga úr námskröfum til nemenda í meistaránámi í greinum sem ekki snerta nauðsynlega faglega færni, svo sem mannauðsstjórnun, bókfærslu og markaðsfræði. Með öðrum orðum, þá ættu námskröfur að miðast við þá faglegu færniþætti sem samræmast hlutverki og ábyrgð iðnmeistarans. Samtímis mætti íhuga að heimila löggildum iðnaðarmönnum að sinna ákveðnum einkaréttarbundnum verkum eins og til dæmis nemaþjálfun.

Þessi leið myndi henta best þar sem (i) iðnmeistarar afla sér aukinnar faglegrar færni í meistaránáminu, (ii) ekki er unnt að kenna þessa færni í námi til sveinsréttinda og (iii) þau einkaréttarbundnu störf sem út af standa krefjast þessarar færni af öryggis- og ábyrgðarástæðum.

- **Leið B - leyfa iðnaðarmönnum með sveinspróf að vinna verkefni sem meistarar hafa einkarétt á samkvæmt núgildandi regluverki.** Afnema þau sérréttindi og ábyrgð sem meistarar hafa fengið og veita þau iðnaðarmönnum með sveinspróf, þar með talið skilyrðið um að meistarar einir megi ráða iðnaðarmenn, skrifa upp á verkefni og hafa yfirumsjón með nemaþjálfun. Með þessu mót gætu iðnaðarmenn með viðurkennda faglega menntun og hæfi

⁷Umhverfisráðherra, sveitarfélagið og sveitastjórn samþykkja formann stjórnar. Í heildina sitja fimm nefndarmenn með viðurkenningu ráðherra og opinberra stofnana.

(þar með talið þeir sem hafa aflað sér faglegrar menntunar og hæfis í ESB og EEA löndum) fengið heimild til að sinna þessum verkum.

Hægt væri að halda meistararéttindunum sem nytsömu tæki fyrir neytendur til að meta gæði, hæfni og reynslu. Eftir þessari leið gæti reynst nauðsynlegt að breyta núverandi skilyrðum fyrir útgáfu meistarabréfa og laga þau að öflun hagnýtrar þekkingar eða öðrum þáttum sem væru nytsamlegir fyrir neytendur, svo sem aðild að starfsábyrgðartryggingum.

Þegar sérréttindi iðnmeistara hafa verið afnumin gætu stjórnvöld íhugað hvort betra væri að fela óháðum iðnaðarmannasamtökum stjórnsýslu tengda iðnmeistararéttindum.

Þessi leið myndi henta best þar sem ferli einstaklings við að afla sér iðnmeistararéttinda felur ekki í sér þjálfun í mikilvægum faglegum þáttum eða þar sem færa mætti þessa þjálfun inn í menntun og þjálfun til sveinsréttinda.

- **Leið C - afnema í heild sinni löggildingu fyrir tiltekna iðngrein, þar með talið regluramma fyrir iðnmeistara.** Afnema með öllu þau sérréttindi og ábyrgðarsvið sem iðnmeisturum hafa verið veitt. Þessi leið myndi best henta þegar endurskoðun stjórnvalda á löggildum starfsgreinum (eins og lagt er til í kafla 6.2.1) hefur leitt til þeirrar niðurstöðu að tiltekin starfsgrein eigi ekki að njóta sérréttinda. Ekki yrði því þörf á sveinsbréfi eða meistarabréfi. Óháð framtaksverkefni á vegum iðngreinarinnar gæti haldið viðmiðum fyrir iðnmeistara eða sambærilegt starfsheiti. Eftir að krafan um iðnmeistararéttindi hefur verið felld úr gildi gæti reynst nauðsynlegt að fyrir stjórnvöld að koma á laggirnar eða stuðla að því að iðngreinin komi sér upp gagnagrunni með nöfnum iðnaðarmanna til að styrkja tiltrúnað viðskiptavina. Gagnagrunnurinn gæti verið vettvangur fyrir iðnaðarmenn að sýna fram á menntun sína og reynslu, hvort þeir hafi gilda ábyrgðartryggingu og veita aðrar upplýsingar svipað og gert er í CSCS kerfinu í Bretlandi.

6.2.4. Byggingarstjórar

Byggingarleyfi fæst ekki útgefið fyrr en ráðinn hefur verið löggildu byggingarstjóri til að hafa yfirumsjón með framkvæmdinni (27. gr, 1. mgr. laga nr. 160/2010 um mannvirki). Byggingarstjórar hafa yfirumsjón með öllum þeim þáttum mannvirkjagerðar sem krefjast byggingarleyfis og gæta réttmætra hagsmuna eiganda gagnvart byggingaryfirvöldum, hönnuðum, iðnmeisturum og öðrum sem að mannvirkjagerðinni koma (*Mannvirkjastofnun, e.d.*).

Lýsing á hindrunum

Byggingarstjórum er skipt í þrjá flokka miðað við eðli og umfang framkvæmda:

1. „**Byggingarstjóri I**“ hefur heimild til að stjórna framkvæmdum við nýbyggingu, viðhald, breytingu, endurbyggingu og niðurrif mannvirkja sem eru allt að 2.000 m² að flatarmáli og mest 16 m að hæð. Þetta á þó ekki við um mannvirki sem varða almannahagsmunum, s.s. skóla, samgöngumiðstöðvar, sjúkrahús eða mannvirki sem falla undir [b lið] 1. mgr. í 4.7.4. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012.

2. „Byggingarstjóri II“ hefur heimild til að stjórna framkvæmdum við nýbyggingu, viðhald, breytingu, endurbyggingu og niðurrif vatnsaflsvirkjana, jarðvarmavirkjana og annarra orkuvera, olíuhreinsunarstöðva og vatnsstífla.
3. „Byggingarstjóri III“ hefur heimild til að stjórna öllum byggingarframkvæmdum öðrum en þeim sem falla undir [a og b lið] 1. mgr. 4.7.4. gr. byggingarreglugerðar nr. 112/2012.

Iðnmeistarar (ásamt öðrum fagmönnum með diplóma í byggingartæknifræði), verkfræðingar og arkitektar (sem og svokallaðir „byggingarfræðingar“) geta öðlast starfsleyfi Byggingarstjóra I hafi þeir milli tveggja og fimm ára starfsreynslu, allt eftir því hver starfsgreinin er.⁸

Verkfræðingar og arkitektar (sem og svokallaðir „byggingarfræðingar“) geta ölast starfsleyfi Byggingarstjóra II hafi þeir 10 ára starfsreynslu á sviði eftirlits eða hönnunar.⁹

Iðnmeistarar (ásamt öðrum fagmönnum með diplóma í byggingartæknifræði), verkfræðingar og arkitektar (sem og svokallaðir „byggingarfræðingar“) geta öðlast starfsleyfi Byggingarstjóra III hafi þeir milli þriggja og tíu ára starfsreynslu við byggingarframkvæmdir.

Verksvið og ábyrgð byggingarstjóra felur í sér:

- innra eftirlit
- utanumhald með gæðastjórnunarkerfi, þ.e. gagnagrunni sem geymir hönnunargögn og ýmsar aðrar skrár (sjá einnig kafla 6.2.6)
- ráðningu iðnmeistara við upphaf framkvæmda samkvæmt samþykki eiganda
- skrifleg tilkynning til útgefanda byggingarleyfis um þá iðnmeistara sem hafa tekið að sér ábyrgð á einstökum verkþáttum
- samskipti við leyfisveitendur, byggingareftirlitsaðila, hönnuði og iðnaðarmenn, sem og aðra sem að verkinu koma
- að sjá til þess að skipulagðir samráðsfundir séu haldnir með eiganda og hönnuðum og að efni þeirra sé skráð í gæðastjórnunarkerfi
- að sinna virku eftirliti og vera viðstaddur úttektir á verkinu
- skaðabótaábyrgð ef eigandi eða þriðji aðili verður fyrir tjóni af völdum gáleysis byggingarstjóra

Byggingarstjóri ber ekki ábyrgð á faglegri framkvæmd verkþátta á ábyrgð einstakra iðnmeistara eða hönnuða né því að iðnmeistarar og aðrir sem að verkinu koma uppfylli skyldur sínar samkvæmt verkefna kaupsamningi. Samkvæmt 5. málsl. 29. gr. laga um mannvirki getur byggingarstjóri talist meðábyrgur ef ákveðin skilyrði eru fyrir hendi: i) verulegir ágallar koma í ljós á byggingu/verkefni án þess að úrbætur hafi verið gerðar; ii) þeir ágallar sem um er að ræðu eru vegna verulegs gáleysis einstakra iðnmeistara eða hönnuða og iii) byggingarstjóri hefði átt að taka eftir ágöllum. Engu að síður er byggingarstjóranum einum gert að hafa fullnægjandi ábyrgðartryggingu gegn fjárhagstjóni sem gæti stafað af vanrækslu hans (Mannvirkjastofnun, e.d.).

Neikvæð áhrif á samkeppni

Krafan um að löggildur byggingarstjóri komi að öllum byggingarverkefnum getur valdið auknum kostnaði og töfum á framkvæmdum, einkum og sér í lagi þar sem skortur er á löggildum byggingarstjórum. Starfsgreinin er ekki leyfisskyld í sex af átta samanburðarlöndum (Finnlandi, Noregi,

⁸ 2. mgr. 28. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

⁹ 3. mgr. 17. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Írlandi, Nýja Sjálandi, Hollandi og Bretlandi) og mun minna háð regluverki í hinum tveimur, eins og fram kemur í töflu 6.3. Það er því ekki ljóst að þörf sé á þessu starfi og í staðinn gæti hugsanlega komið krafa um ábyrgðartryggingar. Í Svíþjóð er einungis krafa um að eftirlitsaðili, sem verður að hafa vottun frá viðurkenndum faggildingaraðila, hafi yfirumsjón með sérstaklega tilgreindum byggingar- og niðurrifsverkefnum (Sænska húsnæðisstofnunin Boverket, e.d.)

Tafla 6.3. Byggingarstjórar eru háðir strangara regluverki á Íslandi en í öllum hinum samanburðarlöndunum

Mæling á hæfnikröfum starfa (OER) í viðmiðunarlöndunum

	Ísland	Svíþjóð	Danmörk	Finnland	Noregur	Írland	Nýja Sjáland	Holland	Bretland
Byggingarstjóri	3,04	1,64	0,33	0	0	0	0	0	0

Athugasemd: OER vísirinn nær frá 0 (ekki regluverk) upp í 6 (algerlega eftirlitsskyld)
Heimild: Viðauki 6.A

Ábyrgðarsvið byggingarstjóra er hugsanlega víðtækara en þörf er fyrir, sérstaklega í sambandi við útgáfu byggingarleyfa. Í „Doing-business“ skýrslu Alþjóðabankans (2020) fær Ísland einkunnina 71,6 af 100 í flokknum „Byggingarleyfi“ og er þannig vel undir meðaleinkunninni 80,6 fyrir hin fjögur Norðurlöndin.

Tillögur

OECD leggur til að allir löggildir iðnaðarmenn í viðeigandi iðngreinum geti tekið að sér starf Byggingarstjóra I. Sérstök þörf yrði á þessu í iðngreinum þar sem starfsheitið iðnmeistari hefur verið lagt niður eins og nánar er fjallað um í kafla 6.2.2.

6.2.8. Bakarar

Lýsing á hindrunum

Starfsgrein bakara er leyfis skyld samkvæmt 8. gr. laga um handiðnað. Þetta ákvæði felur í sér að einungis meistarar, sveinar og nemar megi vinna sem bakarar. Meðalnámstími í bakaraiðn er fjögur ár og skiptist í 90 eininga nám í skóla (þrjár annir) og 200 eininga starfsnám (126 vikur). Að námstíma loknum þurfa nemar að undirgangast sveinspróf og geta í kjölfarið sótt sér iðnmeistararéttindi (sjá lýsingu í kafla 6.2.2) sem krefst þriggja til fjögurra anna viðbótarnáms (lðan, e.d.). Af umsögnum hagaðila má ráða að markmið þessa ákvæðis hafi verið að vernda neytendur gegn rangri meðhöndlun matvæla og tryggja lágmarks gæði og hollustuhætti.

Neikvæð áhrif á samkeppni

Þegar kröfur tengdar leyfisveitingum í einkaréttarbundnum starfsgreinum eru íþyngjandi geta þær haft neikvæð áhrif á fjölda löggilda fagmanna á markaðnum. Fjögurra ára námstími til þess að verða löggildur bakari virðist umtalsvert meira íþyngjandi en þörf er á til að tryggja örugga meðhöndlun matvæla og hollustuhætti. Að auki skilst okkur að námskröfurnar feli í sér fjölmargar aðra þætti en matvælaöryggi – þ.e. umfram meginrökin fyrir skilyrðum áður nefnds ákvæðis. Loks má benda á að

vandamál tengd meðhöndlun matvæla heyra undir aðra löggjöf sem krefst þess að öll fyrirtæki í matvælaíðnaði séu skráð og viðurkennd af heilbrigðisnefndum sveitarfélaga áður en þau hefja starfsemi. Bakarí og önnur matvælafyrirtæki þurfa að undirgangast athuganir heilbrigðiseftirlits í viðkomandi sveitarfélagi og er það framkvæmt með reglulegum og skipulegum hætti að meðaltali einu sinni á ári.¹⁰

Til viðbótar við þá byrði sem löggildingin er fyrir hugsanlega nýliða í bakaraiðninni hefur hún einnig hamlandi áhrif á nýsköpun og þróun annars konar viðskiptamóðela. Einstaklingar sem ekki hafa starfsleyfi mega ekki vinna sem bakarar, jafnvel ekki að takmörkuðu leyti undir stjórn og handleiðslu reynds bakara.

Ekkert af samanburðarlöndunum er með einkaréttarvarða starfsemi og/eða lögvernduð starfsheiti bakara sem gefur tilefni til að draga þá ályktun að þessar kröfur samræmist ekki stefnumiðum Evrópusambandsins. Þess í stað hafa OECD ríkin almennt innleitt reglugerðir um matvælaframleiðslu, líkt og þegar eru til staðar á Íslandi, sem ekki hafa sömu skekkjuáhrif á samkeppni og eru hugsanlega áhrifaríkari leið til að vernda neytendur (von Rueden og Bambalaite, 2020). Matvælalöggjöf Nýja Sjálands (The Food Act) stjórnar því, til dæmis, hvernig fyrirtæki haga matvælaframleiðslu og sölu þannig að matvælin séu örugg til neyslu (business.govt.nz, e.d.).

Tillögur

OECD leggur til að íslensk stjórnvöld afnemi einkarétt og lögverndun starfsheitis bakara.

6.2.9. Ljósmyndarar

Lýsing á hindrunum

Starfsgrein ljósmyndara er leyfisskyld samkvæmt 8. gr. laga um handiðnað. Þetta ákvæði felur í sér að einungis löggildir ljósmyndarar geti unnið sem slíkir og notað starfsheitið ljósmyndari. Meðal námstími í ljósmyndun er fimm annir að viðbættu 24 vikna starfsnámi (Tækniskólinn, e.d.). Að námi loknu þarf sá sem hyggst starfa sem ljósmyndari að undirgangast sveinspróf og getur í kjölfarið sótt sér iðnmeistararéttindi (sjá lýsingu í kafla 6.2.2) sem krefst þriggja til fjögurra anna viðbótarnáms (lðan, e.d.). Skýrsluhöfundar gátu ekki fundið neinn rökstuðning fyrir þessum skilyrðum.

Neikvæð áhrif á samkeppni

Líkt og með bakara er ferlið við að öðlast réttindi sem löggildur ljósmyndari langt og kostnaðarsamt. Þetta er letjandi fyrir aðila sem hugsanlega gætu boðið þjónustu í greininni, til dæmis áhugaljósmyndara sem bjóða þjónustu sína í frístundum eða aðstoðarfólk á ljósmyndastofum á vegum reyndra ljósmyndara.

Engin opinber stefnumótun réttlætir þessar takmarkanir. Þó virðist sem þeim hafi verið fylgt eftir þrátt fyrir óljósa stefnumótun. Árið 2010 staðfesti Héraðsdómur Reykjaness tvo úrskurði þar sem einstaklingar voru sakfelldir fyrir brot á lögum um handiðnað með því að reka ljósmyndastofu þar sem myndir voru teknar og framkallaðar gegn greiðslu án þess að löggildur ljósmyndameistari væri til staðar. Í dómnum segir að það sé á ábyrgð löggjafans en ekki réttarkerfisins að ákveða hvaða iðngreinar

¹⁰ 63. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti.

eigi að njóta lögverndar.¹¹ Í framhaldi af þessum dómum barst lðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu beiðni Hagsmunasamtaka um ljósmyndun (HUL) þess efnis að löggilding ljósmyndunar sem iðngreinar yrði felld niður. Okkur skilst að frekar en að breyta einvörðungu gildandi regluramma fyrir ljósmyndun hafi Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið lýst áhuga á gagngerri endurskoðun á lögverndun starfsgreina í ljósi vinnuréttarákvæða íslensku stjórnarskrárinnar. Slík endurskoðun myndi leitast við að lögverndun leyfisskyldrar starfsemi samkvæmt lögum um handiðnir næði fram þeim tilgangi að veita almenningi hlutfallslega vernd (lðnaðarráðuneytið, 2012).

Samkvæmt skýrslu nefndar um endurskoðun iðnaðarlaga frá febrúar 2012 hafa nemar í ljósmyndun átt í erfiðleikum með ljúka námi þar sem þeim hefur ekki tekist að finna löggildan ljósmyndameistara sem er tilbúinn að taka til sína nema (lðnaðarráðuneytið, 2012). Vegna áðurnefnds héraðsdómsúrskurðar tók nefndin ljósmyndun til sérstakrar athugunar. Haft var samráð við Ljósmyndarafélag Íslands, sem er fagfélag greinarinnar, og Hagsmunasamtök um ljósmyndun (HUL), sem hafa beitt sér fyrir því að öll skilyrði varðandi leyfisveitingar ljósmyndara verði felld úr gildi. Í skýrslunni er einnig bent á að HUL hafi vakið athygli á því að ekki væri verið að vernda neina almannahagsmuni með löggildingu ljósmyndunar. Ljósmyndarafélag Íslands er þessu ekki sammála og er þeirrar skoðunar, á grundvelli úrskurðar Héraðsdóms Reykjaness í málum S460/2010 og S461/2010 um ljósmyndun, að lögverndun ljósmyndunar sé ekki í bága við vinnuréttarákvæði stjórnarskrárinnar og eigi því ekki að vera afnumin.

Samkvæmt starfavisum OECD um starfsgreinar og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (n.d.) er lögverndun ljósmyndunar ekki til staðar í neinu viðmiðunarlandanna. Í raun eru Íslands, Lúxemborg og Króatía einu Evrópulöndin þar sem ljósmyndun nýtur lögverndunar.

Tillögur

OECD leggur til að íslensk stjórnvöld afnemi einkarétt og lögverndun starfsheitis ljósmyndara.

¹¹ Héraðsdómur Reykjaness í málum S460/2010 og S461/2010.

Heimildaskrá¹²

Business.govt.nz (e.d.), <https://www.business.govt.nz/news/law-change-new-rules-if-you-sellfood/>.

Iðnaðarráðuneytið (2012), *Skýrsla nefndar vegna endurskoðunar Iðnaðarlaga*, Iðnaðarráðuneyti, <https://www.syslumenn.is/media/greinar/Skyrsla-idnadarlaganefndar---3-februar-2012---LOKAUTGAFA.pdf>.

Mannvirkjastofnun (e.d.), Mannvirkjastofnun, <http://www.mannvirkjastofnun.is/byggingar/spurningar-og-svor-um-byggingamal/hvert-erhlutverk-og-abyrgd-byggingarstjora/>.

Pye-Tait Consulting, C. (2013), *Licensing Domestic Contractors: An intrnational Perspective*, The Department for Business Innovation & Skills. (UK).

Sýslumenn (e.d.), Meistarabréf (Masters certificate), <https://www.syslumenn.is/gjaldtaka/meistarabref/> (sótt í apríl 2020)

Swedish National Board of Housing, Building and Planning (Boverket) (e.d.), *The Planning and Building Act Knowledge Bank: Controllers and their tasks*, <https://www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollansvariga-och-deras-uppgifter/>.

The Construction Industry Register Ireland (n.d.), *How does the online register work*, <https://www.ciri.ie/about-ciri/faqs/> (accessed on 2 March 2020)

Tækniskólinn (e.d.), , <https://tskoli.is/namsbraut/ljosmyndun/>

von Rueden, C. and I. Bambalaite (2020), "Measuring occupational entry regulations: A new OECD approach", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1606, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/296dae6b-en>.

World Bank (2020), *Doing Business 2020: Economic profile - Iceland*

¹² Athugasemd þýðanda: Hér er einungis birtur listi yfir þær heimildir sem vísað er til í þýddum köflum skýrslunnar.